

Demokratian aste ja kansanvallan toteutuminen Suomessa

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Valtiosääntöoikeus
Henri Löthman
Maisterintutkielma
Syksy 2013

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
LÄHDELUETTELO	II
LYHENTEET	III
ESIPUHE.....	IV
1 TUTKIELMAN TEHTÄVÄ JA TOTEUTUS	1
1.1 TUTKIMUSONGELMA	1
1.2 TUTKIMUSMENETELMÄ JA LÄHTEET	2
2 JULKINEN VALTA JA PARLAMENTARISMI.....	4
2.1 VALTIOSÄÄNTÖ, VALTIOMUOTO JA KONSTITUTIONALISMI.....	4
2.2 DEMOKRAATTINEN VALTIOHALLINTO JA PARLAMENTARISMI.....	7
2.3 KUNNALLISHALLINTO JA SOVELLETTU PARLAMENTARISMI.....	12
3 KANSA, KANSANVALTA JA DEMOKRATIA.....	14
3.1 SUVEREENISUUDEN KOLME PÄÄMUOTOA.....	17
3.2 PERUS- JA IHMISOIKEUDET	18
3.3 DEMOKRATIAN MÄÄRITELMÄ JA MITTAAMINEN	20
3.4 VALTIO- JA KUNNALLISHALLINNON DEMOKRATIA-PERIAATE	22
3.5 KANSA JA KANSANVALTA SUOMEN PERUSTUSLAIN MUKAAN	23
4 DEMOKRATIAAN LITTYVIEN TERMIEN SEMANTIikka	27
4.1 ALOITE JA ANOMUS: INITIATIVE JA PETITION	27
4.2 REFERENDUMI, PLEBISKIITTI JA KANSANÄÄNESTYS.....	30
4.3 VAALIOIKEUS, ÄÄNIOIKEUS, ÄÄNIOIKEUTETTU JA ÄÄNESTYSOIKEUS	31
5 DEMOKRATIAN VÄHIMMÄISEHDOT	34
5.1 DEMOKRATIAN VÄHIMMÄISEHDOT YK:N JA DRI:N MUKAAN	34
5.1.1 Valtiovallan kolmijako.....	35
5.1.2 Oikeuslaitoksen riippumattomuus.....	38
5.1.3 Pluralistinen puolue- ja hallintojärjestelmä.....	39
5.1.4 Opposition oikeudet puolue- ja hallintojärjestelmässä	40
5.1.5 Oikeusvaltioperiaatteen kunnioitus (rule of law).....	46
5.1.6 Hallinnon vastuunalaisuus ja läpinäkyvyys.....	48
5.1.7 Vapaa, itsenäinen ja pluralistinen massamedia	49
5.1.8 Poliittisten perusoikeuksien kunnioitus	50
5.2 SUOMEN VALTIO- JA KUNNALLISHALLINTO YK:N JA DRI:N VÄHIMMÄISEHTOJEN SUHTEEN.....	52

6	DEMOKRATIAN ASTE JA KANSANVALLAN TOTEUTUMINEN.....	54
6.1	EDUSTUKSELLINEN (NÄENNÄIS)DEMOKRATIA	57
6.2	RAJOITETTU DEMOKRATIA.....	60
6.3	SUORA DEMOKRATIA.....	61
6.4	DEMOKRATIA.....	67
6.5	SUOMEN DEMOKRAATTISUUDEN ASTE ALF ROSSIN DEMOKRATIAMÄÄRITELMÄN MUKAAN	69
7	VAIKUTTAMISOIKEUDET	74
7.1	VALTIOLLISET VAIKUTTAMISOIKEUDET	78
7.1.1	<i>Kansalaisaloite eduskunnalle eli kansalaisaloite (kansalaisanomus).....</i>	<i>79</i>
7.1.2	<i>Neuvoa-antava kansanäänestys eli plebiskiitti.....</i>	<i>81</i>
7.1.3	<i>Valtiolliset henkilövaalit</i>	<i>82</i>
7.2	KUNNALLISET VAIKUTTAMISOIKEUDET.....	83
7.2.1	<i>Aloiteoikeus eli kuntalaisaloite (anomusoikeus).....</i>	<i>85</i>
7.2.2	<i>Neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys eli plebiskiitti.....</i>	<i>86</i>
7.2.3	<i>Neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestysaloite eli plebiskiittialoite (plebiskiittianomus)</i>	<i>87</i>
7.2.4	<i>Muistutus</i>	<i>88</i>
7.2.5	<i>Kunnalliset henkilövaalit.....</i>	<i>89</i>
7.3	VAIKUTTAMISOIKEUKSIEN JÄLKIKÄTEISET OIKEUSTURVAKEINOT	90
7.3.1	<i>Valitusoikeus ja valituskelpoisuus</i>	<i>91</i>
7.3.2	<i>Kansalaisaloitteen eli kansalaisanomuksen jälkikäteinen oikeusturva.....</i>	<i>92</i>
7.3.3	<i>Kuntalaisaloitteen eli kuntalaisanomuksen jälkikäteinen oikeusturva</i>	<i>94</i>
7.3.4	<i>Kunnallisen plebiskiitin jälkikäteinen oikeusturva</i>	<i>96</i>
7.3.5	<i>Kunnallisen plebiskiittialoitteen eli plebiskiittianomuksen jälkikäteinen oikeusturva</i>	<i>97</i>
7.3.6	<i>Muistutukseen liittyvä jälkikäteinen oikeusturva.....</i>	<i>97</i>
7.4	VAIKUTTAMISOIKEUKSIEN DE FACTO -TILANNE JA KRITIIKKI	98
8	OSALLISTUMISOIKEUDET	103
8.1	VOIMASSA OLEVAT VALTIO- JA KUNNALLISHALLINNON OSALLISTUMISOIKEUDET	106
8.2	OIKEUSVERTAILU: OSALLISTUMISOIKEUDET SVEITSIN PERUSTUSLAIN MUKAAN	108
8.2.1	<i>Perustuslakialoite (Sveitsin liittovaltio).....</i>	<i>109</i>
8.2.2	<i>Lakialoite (Sveitsin liittovaltio)</i>	<i>111</i>
8.2.3	<i>Pakollinen referendumi (Sveitsin liittovaltio)</i>	<i>112</i>
8.2.4	<i>Valinnainen referendumi (Sveitsin liittovaltio)</i>	<i>113</i>
8.3	OSALLISTUMISOIKEUKSIEN DE FACTO -TILANNE JA KRITIIKKI	114
9	PÄÄTELMÄT JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT	121
10	LIITTEET.....	127
	LIITE 1. VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN VALITUSOSOITUS KANSALAISSALOITETTA KOSKEVIIN PÄÄTÖKSIIN	127

LIITE 2.	KANSAINVÄLISTEN PERUS- JA IHMISOIKEUSSOPIMUSVELVOITTEIDEN VERTAUS SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN	129
LIITE 3.	KAAVIO: KUNTALAISALOITTEEN KÄSITTELYVAIHEET KUNNASSA.....	132
LIITE 4.	KAAVIO: KUNTALAISALOITETTA KOSKEVAN OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELY.....	133
LIITE 5.	KAAVIO: KUNTALAISALOITETTA KOSKEVAN KUNNALLISVALITUKSEN KÄSITTELY.....	134
LIITE 6.	PÄÄTÖS: OULUN TEKNINEN KESKUS, VASTAUS KUNTALAISALOITTEESEEN	135
LIITE 7.	PÄÄTÖS: OULUN TEKNINEN LAUTAKUNTA, VASTAUS OIKAISUVAATIMUKSEEN.....	136
LIITE 8.	PÄÄTÖS: OULUN HALLINTO-OIKEUS, VASTAUS KUNNALLISVALITUKSEEN.....	138
LIITE 9.	PÄÄTÖS: KORKEIN HALLINTO-OIKEUS DNRO 1780/1/07	143

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuuslähteet

Arendt, Hannah: *The Origins of Totalitarianism. Second enlarged edition.* Cleveland.

The World Publishing Company 1958.

Aristoteles: *Politiikka.* Suom. A. M. Anttila. Helsinki. Gaudeamus. Gummerus Kirjapaino Oy 1991.

Blondel, Jean: *Comparative Government An Introduction. Second edition.* Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf 1995.

Büchi, Rolf – Braun, Nadja – Kaufmann, Bruno: *Opas suoraan demokratiaan.* Into Kustannus 2008.

Beetham, David: *The Legitimation of Power.* Palgrave Macmillan 1991.

Beetham, David. ed., *Defining and Measuring Democracy.* London. SAGE Publications 1994.

Fleiner, Thomas – Misic, Alexander – Toepperwien, Nicole: *Swiss Constitutional Law.* Hague. Kluwer Law International 2005.

Geissel, Brigitte – Newton, Kenneth: *Evaluating Democratic Innovations.* Oxon. Routledge 2012.

Grönros, Eija-Riitta: *Kielitoimiston sanakirja 1. Osa. 2. Painos.* Jyväskylä. Gummerus Kirjapaino Oy 2007.

Hakapää, Kari: *Uusi kansainvälinen oikeus. 3., uudistettu painos.* Hämeenlinna. Kariston Kirjapaino Oy 2010.

Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen: *Perusoikeudet.* Helsinki. WSOYpro 2011.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: *Kuntalaki – tausta ja tulkinta, 8 painos.* Helsinki. Talentum 2012.

Jyränki, Antero: *Valtiosääntöoikeus.* Lakimiesliiton kustannus 2012.

Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus : valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä.* Talentum: Lakimiesliiton kustannus 2003.

Jääskeläinen, Lauri: *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen.* Rakennustieto Oy 2010.

Kallio, Mirka: *Kunnallisvalitusinstituution funktiot.* Helsinki. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 3/2003.

Koikkalainen, Petri – Korvela, Paul-Erik: *Klassiset poliittiset ajattelijat.* Tampere. Vastapaino 2012.

Kurki, Janne: *Demokratia.* Vantaa. Apeiron 2007. Gummerus Kirjapaino Oy 2007.

Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori: *Ympäristöoikeus*. Sanoma Pro Oy 2001.

Mäkinen, Eija: *Kunnallisvalitus : kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa*. Helsinki. Edita 2010.

Mäenpää, Olli: *Julkisuusperiaate*. Helsinki. WSOYPro 2009.

Mäenpää, Olli: *Hallinto-oikeus*. 5. painos. Helsinki. WSOY Lakitieto 2004.

Niemivuo – Keravuori – Rusanen – Kuusikko: *Hallintolaki*. 2., uudistettu laitos. Helsinki. WSOYpro Oy 2010.

Palonen, Kari: *Parlamentarismi retorisena politiikkana*. Helsinki. Vastapaino 2012.

Rautkallio, Hannu: *Laboratorio Suomi*. Helsinki. Werner Söderström Osakeyhtiö 1996.

Ross, Alf: *Why democracy?* Cambridge, Massachusetts. Harvard University press 1952.

Scruton, Roger: *The palgrave macmillan dictionary of political thought*. Palgrave macmillan 2007.

Sallinen, Sini: *Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot*. Tampere. 2007.

Saraviita, Ilkka: *Perustuslaki 2011 2. uud. painos*. Helsinki. Talentum 2011.

Saraviita, Ilkka: *Suomalainen perusoikeusjärjestelmä*. Helsinki. Talentum 2005.

Setälä, Maija: *Referendums and democratic government: normative theory and the analysis of institutions*. New York. Macmillan 1999.

Setälä, Maija: *Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki. Gaudeamus 2003.

Suksi, Markku: *Bringing in the people*. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers 1993.

Tolonen, Hannu: *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki. WSOY lakitieto 2003.

Virallislähteet

KM 1992:3 *Perusoikeuskomitean mietintö: ehdotus uudistettavaksi Suomen hallitusmuodon II luvuksi*. Helsinki 1992.

HaVM 18/1994 *Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi*.

HE 192/1994 vp *Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi*.

PeVM 25/1994 vp *Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta*.

PeVM 10/1998 vp *Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi*.

HE 1/1998 vp *Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi*.

HE 60/2010 vp *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.*

Valtioneuvosto, *Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa.* Helsinki 4.2.2010.

HE 46/2011 vp *Hallituksen esitys eduskunnalle kansalaisaloitelaiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta.*

PNE 1/2011 vp *Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.*

Verkkolähteet

Commonwealth Latimer House 2003. *Principles on the Three Branches of Government.* [pdf] www-osoite: <http://www.thecommonwealth.org/Templates/Internal.asp?NodeID=37744> [Haettu 5.5.2013]

Council of Europe, Venice Commission 2010. *On the role of the opposition in a democratic parliament.* [pdf] www-osoite: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29025-e>

Democracy reporting international 2011. *Essential elements of democracy.* [pdf] www-osoite: http://www.democracy-reporting.org/files/essential_elements_of_democracy_2.pdf [Haettu 20.10.2012]

Democracy reporting international 2007. *Discussing international standards for democratic governance.* [pdf] www-osoite: http://democracy-reporting.org/files/standards_go.pdf [Haettu 15.11.2012]

Euroopan komissio 2010. *Report on the role of the opposition in a democratic parliament.* [pdf] www-osoite: <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29025-e.pdf> [Haettu 3.11.2012]

Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999 (Statutes as of 11 March 2012). [pdf] www-osoite: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> [Haettu 23.1.2013]

Four Horsemen. 2011. [DVD] Ross Ashcroft. London: Motherlode.

Initiative and Referendum Institute Europe 2010. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond.* www-osoite: <http://www.scribd.com/doc/92466488/IRI-Guidebook-to-Direct-Democracy-in-Switzerland-and-beyond-2010>. [Haettu 5.5.2013]

Kaufmann, Bruno 2010. *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond.*

[pdf] www-osoite: <http://www.iri-europe.org/publications/guidebooks/2010-edition-english/> [Haettu 29.12.2012]

Oxford English Dictionary 2013. Oxford University Press. www-osoite: <http://www.oed.com.login.ezproxy.ulapland.fi/> [Haettu 1.5.2013]

Saukkonen, Pasi 2008. *Suomen poliittinen järjestelmä –verkkokirja*. [verkkokirja] Helsingin yliopisto. <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>

UN Commission on Human Rights 2005/23. *Democracy and the rule of law*. [pdf] www-osoite: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45377c4c0.pdf> [Haettu 5.5.2013]

Yhdistyneet Kansakunnat, ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948. [pdf] www-osoite: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin> [Haettu 5.5.2013]

Yhdistyneet Kansakunnat 1985. *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*. www-osoite: <http://www2.ohchr.org/english/> [Haettu 5.5.2013]

Yhdistyneet Kansakunnat ihmisoikeuskomitea yleiskommentti 1996. *KP-sopimuksen artikla 25*. [doc] www-osoite: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>. [Haettu 5.5.2013]

Yhdistyneet Kansakunnat, ihmisoikeuskomitea yleiskommentti 2011. *KP-sopimuksen artikla 19*. [doc] www-osoite: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm> [Haettu 5.5.2013]

Yhdistyneet Kansakunnat 2005. *Democracy and the rule of law*. [pdf] www-osoite: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45377c4c0.pdf> [Haettu 6.11.2012]

Yhdistyneet Kansakunnat, yleiskokous 23.3.2005. [pdf] www-osoite: <http://www.undemocracy.com/A-RES-59-201.pdf>. [Haettu 5.5.20013]

We're not Broke. 2012. [DVD] Karin Hayes & Victoria Bruce. Sausalito: ro*co films international.

LYHENTEET

CPA	commonwealth parliamentary association
DRI	democracy reporting international
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
ETJ	eduskunnan työjärjestys 17.12.1999/40 v. 2000
EU	Euroopan unioni
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HaO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki 6.6.2003/434
HLL	hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
Julkl	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
KAlaiteL	kansalaisaloitelaki 13.1.2012/12
KM	komiteamietintö
KuntaL	kuntalaki 17.3.1995/365
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
OKa	valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PNE	puhemiesneuvoston ehdotus
RL	rikoslaki 19.12.1889/39
VNL	laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175
VNOS	valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262
VaaliL	vaalilaki 2.10.1998/714
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

ESIPUHE

Suomi on lumedemokratia, jossa todellinen valtio- ja kunnallishallinnon luonne kätketään valtaväestön tietoisuudesta. Näin ainakin väittää suomalainen pamfletti-kirjallisuus sekä ne tiedon muruset, joita Suomen poliittinen historia tarjoaa. Lähes vuosittain ilmestyy kotimaisia tai kansainvälisiä julkaisuja, joissa Suomen historiaa tarkastellaan eri näkökulmista. Julkaisut kertovat Suomen poliittisesta ilmapiiristä ja päätöksenteosta sotiemme aikana ja niiden jälkeen: kirjallisuus tutkii Suomen sisäpolitiikkaa ja silloisen Neuvostoliiton valtaa Suomen poliittiseen päätöksentekoon. Neuvostoliiton vaikutuksen lisäksi kohteena ovat myös ne sensuurin ja propagandan keinot, joita Suomen valtio ja kunnallishallinnossa käytettiin poliittisten päätösten läpivientiin.

Nykyään voidaan jo pitää todistettuna faktana, että sotienjälkeisessä Suomessa poliittinen sensuuri oli itsestään selvää. Propagandan käyttö puolestaan on edelleen vaietumpi asia. Sen käyttöä osana poliittista järjestelmää ei vielä avoimesti haluta tunnustaa, ainakaan Suomen valtio- ja kunnallishallinnossa. Propaganda on yhtä epädemokraattinen keino kuin sensuuri, mutta edelleen laajasti käytetty poliittinen työkalu kansan ja kansojen hallinnassa. Sensuurin, samoin kuin propagandan, avulla voidaan tehokkaasti muokata kansojen ja kansalaisten asenteita valtiohallintoa kohtaan sekä luoda legitimizeettiä hallinnon tekemille päätöksille. Useat yhteiskuntakriitikot toteavatkin politiikan piiloutuneen: tärkeämpää vaikuttaa olevan se, miltä politiikka näyttää kuin, se mitä se oikeasti on. Samaan aikaan kehittyvä ja yhä laajeneva kansainvälinen ja yksittäisistä valtioista riippumaton demokratiatutkimus kehittyy ja voimistuu. Kansalaiset haluavat saada äänensä kuuluville ja vaativat demokratiaa. Sitä Eurooppa ja miltei koko maailma onkin väärällä: toinen toistaan modernimpia demokratioita. Ainakin näin eri maiden valtiojohtajat väittävät niin Egyptissä, Syyriassa, Libyassa, Ukrainassa, Valko-Venäjällä, Norsunluurannikon valtioissa kuin Venäjällä – eivätkä vähiten Suomessa.

Mitä sitten demokratia oikeastaan on, miten se määritellään ja voiko sitä mitata? Onko olemassa demokratian ideaalityyppi ja millaisia demokraattisuuden tasoja on olemassa? Mitkä ovat ne poliittisen vaikuttamisen ja osallistumisen keinot, joita kansalaiset ja kuntien asukkaat voivat käyttää demokraattisessa valtiossa? Mistä nämä keinot koostuvat, miten niitä suojataan ja millaisia ovat ne tilanteet, jolloin keinoja voi käyttää? Onko poliittinen valta ja poliittinen päätöksenteko kansalaisten ulottuvilla valtio- ja kunnallishallinnon tasoilla? Voidaanko Suomessa lumedemokratiaa pitää

juridisena oikeustositseikkana vai onko väite vain tuulesta temmattu poliittinen piikki? Mutta jos Suomi on todellakin lumedemokratia, niin millaisen valtiomuodon se kätkee sisälleen? Näihin kysymyksiin tutkielmani pyrkii löytämään vastaukset.

Nämä kysymykset ovat tänä päivänä ajankohtaisempia, kuin koskaan aikaisemmin. Vuonna 2008 Yhdysvalloista, edustuksellisen demokratian mallimaasta, käynnistyi maailmanlaajuinen finanssikriisi, jonka jälkimainingeissa Euroopan ja erityisesti Etelä-Euroopan valtiot keinuvat vielä tänäkin päivänä. Kriitikot puhuvat, että käynnissä on tulonsiirto köyhiltä rikkaille: menettely, jota kuvaa sanonta ”sosialismia rikkaille ja kapitalismia köyhille”. Kansainväliset tiedotusvälineet kertovat useissa Euroopan maissa kansan vaativan referendumien järjestämistä. Sellaisia onkin jo järjestetty erilaisista asioista. Suomalaisissa tiedotusvälineissä näihin samoihin tapahtumiin viitataan kansanäänestyksenä. Tähän kansanäänestyksestä puhuvaan joukkoon on liittynyt myös Suomen parlamentaarinen oppositio, joka vaatii kansanäänestyksen järjestämistä Suomen EU-jäsenyydestä. Onko suomalainen kansanäänestys kuitenkin sama asia kuin referendumi, vai onko kyseessä mahdollisesti jokin toinen instituutio? Tämä terminologian eroavaisuus on myös yksi tämän tutkielman keskeisistä teemoista.

Keväällä 2012 oikeusministeriössä käynnistyi demokratiapoliittisen selonteon valmistelu. Tämän hallitusohjelmassa linjatun hankkeen tavoitteena on kartoittaa Suomen demokratian tilaa sekä etsiä keinoja, joilla demokratiaa Suomessa voidaan edistää. Työryhmä julkistaa raporttinsa vuonna 2014, ja sen pohjalta hallitus antanee eduskunnalle ehdotuksia sisältävän selonteon asiasta. Toivon, että tämä käsillä oleva tutkielma tarjoaa osaltaan tuoreita näkökulmia ja työkaluja kyseisen työryhmän käyttöön sekä demokratiasta, poliittisesta vallankäytöstä ja päätöksenteosta kiinnostuneille kansalaisille.

1 TUTKIELMAN TEHTÄVÄ JA TOTEUTUS

Demokratia, kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet, valtion ja kuntien talous sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) ovat polttavia kysymyksiä ajasta ja paikasta riippumatta. Ne hallitsevat julkista keskustelua erityisesti silloin, kun jokin yhteiskunnan epäkohta tulee kollektiiviseen tietoisuuteen. Tällöin keskustelu tiivistyy ja keskustelun keskiöön tulevat julkisen vallan käyttäjien legitimitetti, päätösten perustelut sekä päättäjien kelpoisuus absoluuttiseen vallankäyttöön suhteessa kansalaisiin.

Tämä tutkielma keskittyy tutkimaan julkisen vallankäytön järjestäytymistä valtio- ja kunnallishallinnon tasolla erityisesti yksilöiden vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Tutkielmassa pureudutaan kansalaisten vaikuttamisen mahdollisuuksiin sekä osallistumisoikeuksien laajuuteen valtio- ja kunnallishallinnon tasolla. Tavoitteena on selkeyttää kansalaisten erinäisiä osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja sekä selvittää, millä tavoin kyseiset oikeudet on suojattu Suomen oikeusjärjestyksessä. Osallistumisoikeuksien suojan selvittämisessä kotimaisen ja kansainvälisen oikeuskirjallisuuden lisäksi tukeudutaan oikeuskäytäntöön muutamien saatavissa olevien ennakkotapausten valossa.

Tutkielmassa tehdään katsaus yleisimpiin valtiomuotoihin sekä niille tyypillisiin piirteisiin. Eri valtiomuotojen tarkastelussa näkökulmana toimii kansanvallan toteutuminen, tarkemmin sanottuna yksilöiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien laajuus. Valtiomuotojen tarkastelun tavoitteena on löytää selkeitä eroja eri valtiomuotojen välillä ja näin auttaa täsmentämään demokratia-käsitteen sisältöä ja edelleen Suomen valtio- ja kunnallishallinnon *de facto* -muotoa. Tarkastelussa pyritään luokittelemaan yleisimmät demokratian muodot ja siten saavuttamaan perspektiiviä sekä täsmennystä kansainväliseen demokratia-käsitteeseen.

1.1 Tutkimusongelma

Suomen valtiomuodosta puhuttaessa käytetään vakiintuneesti kahta termiä: demokratia ja edustuksellinen demokratia. Nämä termit ja niiden yhteydessä esiintyvä termi parlamentarismi viittaavat vahvasti kansanvaltaiseen valtiomuotoon, jolle on ominaista kansalaisten laajat ja hyvin suojatut perusoikeudet sekä kattavat poliittisen päätöksenteon osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet. Näiden oikeuksien tarkka sisältö ja laajuus on kuitenkin Suomessa täsmentymätön ja epämääräinen.

Osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien selkeyttä ei myöskään paranna, että lainsäätäjä sekoittaa tavan takaa keskenään oikeusvoimaa vailla olevat abstraktit ideat, oikeusperiaatteet ja konkreettiset oikeusvoimaiset säädökset Suomen lainsäädännössä. Yksittäisen kansalaisen näkökulmasta haasteet poliittisten perusoikeuksien ymmärtämiseksi eivät jää tähän, vaan hahmottamisen kynnyistä nostetaan edelleen hajauttamalla kansanvallan toteuttamisen työkalut useisiin lakeihin läpi Suomen lainsäädännön. Edelleen rimaa nostetaan korkeammalle, kun kuvaan mukaan tulevat osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien oikeussuojakeinot, jotka niin ikään ovat oikeuskäytännön muovaamia ja siten pääosin piilossa valtaosalta ihmisistä.

Tutkimusongelman käsittely jakautuu karkeasti kahteen osaan: 1) hallinnon järjestäytymiseen, joka itsessään jakautuu valtiokoneistoon sekä kunnallishallintoon, ja 2) kansanvallan lakisääteisiin instrumentteihin, jotka puolestaan jakautuvat kahteen oikeusryhmään, osallistumisoikeuksiin ja vaikuttamisoikeuksiin. Jälkimmäisenä mainittujen oikeuksien tarkastelua täydentävät niihin liittyvät oikeussuojakeinot ja erityisesti kyseisten oikeussuojakeinojen kattavuus ja laajuus.

Näiden eri osa-alueiden avulla pyritään selvittämään kansanvaltaa toteuttavien lakisääteisten instrumenttien kirjo ja kattavuus sekä Suomen valtio- ja kunnallishallinnon *de facto* -muoto. Muodon määrittämisessä keskeinen suure on kansanvallan toteutumisen aste, joka yksiselitteisimmin kuvaa demokraattisuuden astetta.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja lähteet

Tutkielman toteutus on oikeusdogmaattinen. Jyrängin mukaan oikeusdogmatiikka on normatiivista arvoihin suuntautunutta tutkimusta. Siinä kysytään vastausta siihen, miten oikeusjärjestyksen mukaan asioiden pitäisi olla. Oikeusdogmatiikka systematisoi, analysoi, tulkitsee ja esittää kritiikkiä. Viimekätinen kysymyksenasettelu on klassinen: mikä on voimassa olevan oikeuden kanta tietyssä kysymyksessä.¹

Tutkielmani kannalta keskeisiä lähteitä ovat oikeuskirjallisuuden lisäksi hallituksen esitykset, lainvalmistelumateriaalit, korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökset sekä kansainväliset perus- ja ihmisoikeuksia koskevat sopimukset mukaan luettuna KP-sopimus, Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä sopimus Euroopan unionin

¹ Jyränki 2003, s. 15.

toiminnasta. Näitä lähteitä täydentävät kansainväliset demokratiaa tutkivien yhteisöjen raportit ja selvitykset sekä kansainväliset politiikan ja juridiikan sanakirjat.

Koska tutkielma keskittyy kansainvälisesti tunnistettuihin kansalaisten vaikuttamisen keinoihin sekä osallistumisoikeuksiin valtio- ja kunnallishallinnossa, kyseessä on korostetusti kysymys myös demokratian asteesta ja kansanvallan toteutumisen laajuudesta. Siksi tutkielmassa on välttämätöntä käydä myös lävitse demokratia-termin merkityssisältöä ja demokratian eri muotoja sekä sen kehityssuuntia kansainvälisen kirjallisuuden valossa. Kotimaisten ja kansainvälisten kirjallisuuslähteiden lisäksi keskeiseen rooliin nousee poliittinen ja juridinen terminologia, jotta käsitteiden ja termien käytössä pystyttäisiin ylläpitämään tutkielmassa tavoitteena oleva perspektiivi. Ensisijaisena terminologian lähteenä toimivat englanninkieliset juridiikan ja politiikan sanakirjat. Kyseisten sanakirjojen avulla pyritään havaitsemaan suomenkielisten ja kansainvälisesti määriteltyjen termien merkityserot. Tämä on luontevaa, koska Suomen poliittinen järjestelmä on nuori ja entisen Neuvostoliiton suurvaltapolitiikan laboratorio, mikä on vahvasti vaikuttanut Suomen poliittisen ja osin myös juridisen terminologian kehittymiseen.² Syvälliseen oikeusvertailuun ei tässä tutkielmassa ole tarkoitus ryhtyä enempää kuin mikä perspektiivin vuoksi on välttämätöntä.

² Rautkallio 1996, s. 7–9.

2 JULKINEN VALTA JA PARLAMENTARISMI

Julkisen vallankäytön legitimointi eli hyväksyttäväksi tekeminen on keskeistä kaikissa yhteiskunnissa. Tolosen mukaan lain legitiimisyys tarkoittaa lain yleistä hyväksyttävyyttä. Sellaisena se viittaa demokraattisiin menettelymuotoihin ja kansanvaltaan.³ David Beethamin mukaan valtiosäännön tulee lujittaa käsityksiä *vallan oikeasta lähteestä*.⁴ Jyrängin mukaan tämä merkitsee vallanalaisten osallisuutta vallankäyttöön eli demokraattista järjestelmää, jota vahvistaa vallanalaisten *kollektiivinen identiteetti*.⁵

Tähän tavoitteeseen pyrkii Suomen perustuslaki. Sen mukaan julkisen vallan organisaatio koostuu eduskunnasta, presidentti-instituutiosta, valtioneuvostosta, kunnallisesta itsehallinnosta sekä edellä mainittuja instituutioita tukevasta ja niiden alaisuudessa toimivasta virkakunnasta. Nämä instituutiot ja erityisesti niiden parlamentaariset toimintatavat sekä keskinäiset valtasuhteet ja vallankäyttö suhteessa kansaan määrittävät Suomen valtiomuotoa, päätösten legitimitettä ja kansanvallan toteutumisen astetta.

Demokraattisuuden tasoa ja edelleen demokratian muotoa eli kansanvaltaisuutta määritettäessä kansanvallan toteutumisen aste on yksi keskeisistä kriteereistä. Jotta kyseisen kriteerin merkityssisältöön pääse kunnolla pureutumaan on vähintäänkin perusteltua kysyä, mistä kansanvallan käsite kumpuaa ja millainen merkitys kansanvallan toteutumisen asteelle on ylipäätään annettava? Näihin kysymyksiin liittyvät vahvasti seuraavissa kappaleissa käsiteltävät valtiosäännön, valtiomuodon, parlamentarismien ja valtion sekä kansan suvereenisuuden teoriat.

2.1 Valtiosääntö, valtiomuoto ja konstitutionalismi

Julkishallinnon määrittelemiseen liittyvät keskeisesti valtiosäännön ja valtiomuodon käsitteet. Molemmat käsitteet kuvaavat valtion julkishallintoa eri suunnista ja siten pyrkivät tekemään julkishallinnosta ja sen funktioista legitiimejä. Käsitteistä ensimmäinen, *valtiosäännön* käsite merkitsee yksittäisistä säädöksistä koostuvaa normijoukkoa, joka sääntelee poliittista vallankäyttöä ja päätöksentekoa. Mikäli kyseisen normijoukon tärkeimmät säädökset on koottu yhteen ainoaan säädökseen ja se

³ Tolonen 2003, s. 106.

⁴ Beetham 1991, s. 58–100.

⁵ Jyränki 2003, s. 53.

on nimetty valtiosäännöksi, kyseistä säädöstä nimitetään valtiosääntöasiakirjaksi eli perustuslaiksi. Valtiosääntö ei kuitenkaan koostu ainoastaan perustuslaista, vaan valtiosääntöön luetaan kaikki perustuslainsäädöksiä konkretisoivat säädökset, erityisesti sellaiset, jotka koskevat ylimpiä valtio- ja kunnallishallinnon orgaaneja ja näiden toimintaa. Oikeudellisen valtiosäännön lisäksi valtiosäännön käsitteeseen sisältyvät myös poliittinen ja tosiasiallinen valtiosääntö. Poliittinen valtiosääntö muodostuu käytännöistä, jotka osoittavat kenelle poliittinen ja julkinen valta tosiasiasa kuuluu ja miten sitä käytetään eli mitkä tahot ja millaisia menettelyitä noudattaen valtio- ja kunnallishallinnon päätösten sisältö määrittyy. Tosiasiallinen eli *de facto* - valtiosääntö käsittelee kysymystä, millä tahoilla viimekätinen valta yhteiskunnassa oikeastaan on.⁶ Näiden kolmen valtiosääntöön sisältyvän elementin perusteella määrytyy *valtiomuoto*.

Valtiomuoto on käsite, joka pyrkii kuvaamaan, mikä taho valtiossa käyttää tosiasiallista valtaa ja millä tavalla valta siirtyy tai siirretään taholta toiselle. Aristoteles määrittelee valtiomuodon seuraavasti: *"Valtiomuoto tarkoittaa samaa kuin hallitsemaan oikeutetut, ja hallitsemaan oikeutetut pitävät hallussaan valtion korkeinta valtaa, joka välttämättä kuuluu joko yhdelle, harvoille tai enemmistölle."*⁷ Valtiomuodon käsite on ennen kaikkea ylikansallinen ja osaltaan irrallinen kansallisista säädöksistä. Tässä irrallisuus merkitsee sitä, että kansainvälisesti valtiomuoto ei määrydy sillä perusteella, että jossakin kansallisessa säädöksessä valtiomuodoksi on määritetty esimerkiksi tasavalta, monarkia tai demokratia. Valtiomuoto määrytyy oikeudellisen, poliittisen ja tosiasiallisen valtiosäännön perusteella. Siten valtiomuodon määrittäminen edellyttää objektiivista ja osaltaan kriittistä pintaa syvemmälle menevää valtiosääntöoikeudellista analyysiä.

Konstitutionalismi käsitteenä määrittää valtiomuotoa. Se tarkoittaa perustuslaissa rajoitettua hallitusmuotoa, jonka katsotaan mahdollistavan aidon poliittisen vapauden ja vallankäytön, joka ilmentää kansalaisten oikeuksia eikä vain valta-asemassa olevien mielivaltaa. Konstitutionalismi edellyttää, että kansalaisilla on tehokkaat keinot kontrolloida hallinnon toimia. Tarvittaessa jopa tuoda hallinnon edustajat oikeuden eteen tai veto-oikeudella kumota poliittinen päätös.⁸ Yleiseen valtio-

⁶ Jyränki 2003, s. 213–215.

⁷ Aristoteles 1991, s. 72.

⁸ Scruton 2007, s. 136–137, 707.

oppiin erikoistuneen professori Setälän mukaan konstitutionalismissa erityisen tärkeitä ovat perustuslain määrittelemät yksilöiden perusoikeudet, joita tulee suojella myös demokraattisilta enemmistöpäättöksiltä.⁹

Kansainvälisesti yleisimpiä valtiomuotoja ovat tasavalta, monarkia ja eriasteiset demokratiat. Kansanvallan toteutumisen näkökulmasta arveluttavampia valtiomuotoja puolestaan ovat diktatuuri, autokratia, yksipuoluejärjestelmä, kleptokratia, oligarkia, aristokratia, autoritarismi ja totalitarismi. Yleistäen voidaan todeta, että harvoin tavataan minkään edellä mainitun valtiomuodon puhdasta muotoa. Yleensä aina kyseeseen tulee valtiomuoto, jossa on piirteitä useammasta eri valtiomuodon tyypestä.

Kun jonkun tietyn valtion valtiomuotoa ryhdytään määrittämään, ensimmäisen haasteen muodostaa kriteerien määrittäminen ja valinta. Poliitiikan professori Blondel on lähestynyt valtiomuodon määrittelyä kolmen kysymyksen avulla: a) *kuka julkista valtaa käyttää?* b) *miten julkista valtaa käytetään?* ja c) *mihin tarkoitukseen valtaa käytetään?* Kohdassa a) liikutaan välillä demokratia ja autokratia. Kohdassa b) puolestaan liikutaan liberalismiin ja autoritarismin välillä ja kohdassa c) egalitarismin ja ei-egalitarismin välimaastossa.¹⁰ Blondelin menettelyllä saadaan karkeasti määritettyä, kuinka lähellä valtiomuoto on eri akseleiden ääripäitä ja millaisia piirteitä valtiomuotoon on sekoittunut, mutta mitään tarkkarajaista määritelmää se ei anna.

Muita yleisiä valtiomuodon määrittelyssä käytettyjä kriteereitä ovat 1) *konstitutionaalinen ja ei-konstitutionaalinen*. Ensin mainitussa poliittisen vallan käytön rajat on määritetty perustuslaissa ja jälkimmäisessä puolestaan ei. Tyypillisesti monet valtiot pyrkivät näyttäytymään konstitutionaalisina, mutta lähempi tarkastelu paljastaa todellisen asianlaidan. Selkeä merkki näennäisyydestä on se, että perustuslaissa on tarkkaan määritetty kansalaisten oikeudet, mutta on jätetty säättämättä keinot, joilla kansalaiset voivat oikeuksiensa toteutumista vaatia. 2) *Absoluuttinen vai rajoitettu julkinen valta*. Tarkastelun kohteena ovat tällöin julkista vallankäyttöä rajoittavat instituutiot, kuten parlamentarismi, ihmisoikeuksien valvonta, perustuslakituomioistuim yms. 3) *Poliittisen järjestelmän laajuus*. Tarkastelun kohteena on esimerkiksi se, onko valtiossa käytössä monipuoluejärjestelmä vai onko kyseessä despoottinen järjestelmä ja edelleen, onko esimerkiksi tuomioistuinlaitos poliittisen valvonnan alainen vai ei. 4) *Valtiomuodon teoria*. Tarkastelu keskittyy määrittelemään, kuka todellista valtaa

⁹ Setälä 2003, s. 204.

¹⁰ Blondel 1995, s. 29–31.

valtiossa käyttää ja kenen intressissä. Analyysin perusteella määrittyy valtiomuoto, jonka perustyyppejä ovat monarkia, aristokratia, demokratia, oligarkia ja tyrannia.¹¹ Näiden yleisten valtiomuodon määritelmien lisäksi länsimaissa on keskitytty laatimaan tarkempia kriteerejä ja määritelmiä yksistään demokratian ja valtion demokraattisuuden määrittelemiseksi. Demokratiaa koskeviin määritelmiin ja sen kriteereihin palataan tarkemmin kappaleessa 3.3.

2.2 Demokraattinen valtiohallinto ja parlamentarismi

Demokratia ja parlamentarismi ovat toisiinsa kytköksissä oleva käsitepari. Niitä voi perustellusti kutsua sateenvarjotermeiksi. Ei siksi, etteikö termeillä olisi riittävästi merkityssisältöä vaan siksi, että termien alle sopii miltei mikä hyvänsä valtiohallinnon tai päätöksenteon muoto. Kyseessä on siis termipari, jonka käytännön merkityssisältö on vakiintumaton ja altis valtaapitävien muuntelulle. Teoriassa ja filosofiassa termit ovat kuitenkin melko tarkkaan rajattuja ja niiden merkityssisällöt sekä keskinäiset riippuvuussuhteet suhteelliseen hyvin tunnettuja.

Demokratian ja parlamentarismin välinen sidos selkiytyy, kun ryhtyy tarkastelemaan, miten demokratiassa kollektiivinen päätöksenteko voidaan järjestää siten, että se tuottaa mahdollisimman legitiimejä päätöksiä. Kuten Jyräni toteaa, kaikki demokraattista valtiohallinnon ideologiaa toteuttavat tai tavoittelevat valtiot ovat pääsääntöisesti järjestäneet valtiovallan käytön eriasteiseen parlamentaariseen menettelyyn.¹² Tämä johtuu siitä, että demokratiassa on kyse valtiotasolla tapahtuvasta kollektiivisesta ja kansalaisia osallistavasta kansakunnan yhteisten asioiden käsittelystä ja niistä päättämisestä, legitimizeettiketjua kunnioittaen ja sitä rikkomatta. Tällöin äänestäminen yksittäisestä asiakysymyksestä on ainoa hyväksyttävä poliittisen päätöksenteonmuoto. Tämä demokratian ideaan kiinteästi kuuluva kollektiivinen kansanvaltaisuutta ilmentävä päätöksenteko edellyttää menettelyä, jossa erimielinen joukko voi ylipäättään sille käsiteltäviksi tulevista asioista jotakin päättää. Tämä luo ennen kaikkea vaatimuksen, että julkista vallankäyttöä ilmentävä päätöksentekoprosessi tulee järjestää siten, että myös vähemmistöön joutuva joukon osa hyväksyy intressiensä vastaisen päätöksen ja siten sitoutuu päätökseen. Tämä vähemmistön hyväksyntä syntyy mahdollisimman legitimiä

¹¹ Scruton 2007, s. 279.

¹² Jyräni 2003, s. 153.

päätöksentekoprosessista, joka mahdollistaa myös vähemmistössä olevan joukon osallistumisen päätöksentekoprosessiin tasa-arvoisena ja kunnioitettuna.

Edellä kuvattu julkisen vallankäytön legitimeettiä koskeva haaste korostuu etenkin hallintojärjestelmässä, joka on puhtaasti henkilövaalien varaan rakentuva edustuksellinen järjestelmä. Puhtaasti edustuksellinen tarkoittaa järjestelmää, jossa pieni edustajista koostuva joukko käyttää valtaa ilman, että kansalla on käytössään tehokkaita vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksia poliittiseen vallankäyttöön tai päätöksentekoon. Tällöin edustuksellisen järjestelmän päätösten legitimeetti ja kansan hyväksyntä määräytyy pitkälti parlamentarismin toimivuuden perusteella.

Palosen mukaan parlamentarismi on erilaisten näkökulmien ja niiden välisten kiistojen, dissensuksen ja debatin politiikkaa, joka konkretisoituu seitsemän eri politiikan elementin yhteisvaikutuksesta. Nämä parlamentarismin elementit, joita Palonen kutsuu topoksiksi, ovat edustuksen, kiistelyn, puheen, muutoksen, ajan peluun, taktiikan ja menettelytavan topoksia.¹³ Kun Palosen parlamentarismin määritelmää tarkastellaan juridiiikan näkökulmasta, voidaan hiukan yksinkertaistaen johtaa, että parlamentarismissa on kyse kolmesta juridisesta osa-alueesta. 1) *Asema ja säännöt* ovat parlamentaarisia menettelytapoja, joihin lukeutuvat menettelytapoja sääntelevät säädökset sekä edustuksellisten elimien vastuuasemat, valvonta ja oikeudet (topokset: edustus, menettelytapa). 2) *Julkisuusperiaate ja neuvottelu* ovat parlamentin täysistunnoissa tapahtuvaa julkista debattia, jonka tavoitteena on varmistaa asiaan liittyvien eri näkökulmien esiintulo ja luoda kompromissiehdotusten kautta konsensusta (topokset: puhe, kiistely). 3) *Opposition oikeuksien kunnioitus ja enemmistöperiaate sekä asialistan vapaus* tarkoittavat asian käsittelyn päättävää äänestysmenettelyä, jolla kyseinen asia siirretään pois parlamentin esityslistalta ja siirrytään asialistan seuraavaan asiakysymykseen (topokset: taktiikka, ajan peluu, muutos).

Asema ja säännöt luovat parlamentarismille oikeudellisen perustan. Asema eli edustuksen topos rakentuu henkilövaalijärjestelmän varaan, jonka avulla kansalaiset vaikuttamisoikeudellaan siirtävät valtiovallan käytön määrääjäksi valitsemilleen edustajille. Kyseessä on delegaatio, joka ilmentää edustuksen muodollista puolta. Sen perusteella edustajat toimivat oikeudellisin vaikutuksin kansan puolesta ja sitovat toimillaan kansan. Kuten Jyränki asian muotoilee: ”Kun edustuselin on kansan asettama,

¹³ Palonen 2012, s. 11–27.

*delegaatioon sisältyy muodollinen demokraattinen legitimaatio.*¹⁴ Tapa, jolla edustuksellinen elin asetetaan, ilmentää kansalaisten vaikuttamisoikeutta, erityisesti vaalioikeutta. Vaikuttamisoikeus (vaalioikeus) eli oikeus asettua ehdolle ja äänestää henkilövaaleissa ilmentää osaltaan Rossin määrittämää demokratian *intensiteettiä* (ks. kappale 3.3).¹⁵

Parlamentarismin säännöt eli menettelytavan topos on keskeinen parlamentarismien muiden toposten toteutumisessa. Lakiin kirjatut menettelytapasäännöt tekevät parlamentaarisen käsittelyn eri vaiheet näkyviksi ja siten mahdollistavat puheen, kiistelyn, taktiikan, ajan peluun ja muutoksen topokset. Suomessa parlamentarismien menettelytapasäännökset on upotettu ja hajautettu useisiin eri säädöksiin, eikä parlamentarismi-termiä käytetä kuin Suomen perustuslain 3 §:n otsikossa, joka ei ole voimassa olevaa oikeutta. Tämän lisäksi Suomen eduskunnassa on voimassa myös kirjoittamattomia epäparlamentaariseksi luokiteltavia menettelysääntöjä, kuten ns. puoluekurisäännöt ja sanktiot.¹⁶ Puolueiden sisäisillä puoluekurisäännöillä ja sanktioilla puoluejohtajat pyrkivät varmistamaan eduskuntaryhmien yhtenäisen äänestyskäyttäytymisen asiakysymyksissä. Näitä lakiin perustumattomia, puolueiden sisäisiä sääntöjä on pidettävä epäparlamentaarisina ja demokratian vastaisina, koska ne kohdistuvat parlamentarismien ja demokratian toiminnalliseen ytimeen. Ne vaikeuttavat, elleivät jopa estä parlamentarismien toposten toteutumista, heikentävät eduskunnan toiminnan läpinäkyvyyttä, loukkaavat kansanedustajan riippumattomuutta (PL 29 §) sekä heikentävät ja vääristävät parlamentin jäsenten poliittista vastuuta äänestäjille.

Suomen perustuslaissa parlamentarismien käsite määritellään valtioneuvoston ja eduskunnan väliseksi luottamussuhteeksi, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta (PL 3.2 §).¹⁷ Käytännössä kyseessä on valtioneuvoston toimien avoimuuteen tähtäävä säännös. Läpinäkyvyyden toteutumista eduskunta arvioi eduskunnan perustuslaillisten valvontaoikeuksien avulla. Valvontaa kuvaavia säännöksiä ovat muun muassa välikysymysten esittämistä koskeva oikeus (PL 43 §), valtioneuvoston tiedonanto ja selonteko (PL 44 §), kansanedustajan kysymysten

¹⁴ Jyränki 2003, s. 125.

¹⁵ Ross 1952, s. 88–89.

¹⁶ Palonen 2012, s. 20 ja Jyränki 2003, s. 137–138.

¹⁷ Tolonen 2003, s. 104.

esitysoikeus, pääministerin ilmoitukset ja yleiskeskustelut täysistunnossa (PL 45 §), valtioneuvoston velvollisuus antaa toiminnastaan kertomuksia eduskunnalle (PL 46 §) ja eduskunnan tietojensaantioikeus (PL 47 §). Kyseisiä säännöksiä voidaan luonnehtia jälkikäteisiksi parlamentaarisiksi menettelytapasäännöksiksi. Niitä käytetään tilanteessa, jossa asioiden kulkuun ei olla tyytyväisiä tai koetaan, että eduskunta ei ole ollut riittävästi mukana asioiden valmistelussa. Näiden säännösten kautta valtioneuvosto ja eduskunta ylläpitävät uskottavuuttaan kansan silmissä.

Valtiovallan parlamentaariseen valvontaan keskittyvien perustuslaillisten säädösten ohella keskeisen oikeuslähteen Suomen parlamentaariselle menettelylle muodostaa eduskunnan työjärjestys, joka ei ole laki. Työjärjestyksessä määritetään eri asiaryhmien käsittelyn vaiheet, eri vaiheissa käytettävissä olevat parlamentaariset keinot sekä päätöksentekoon liittyvät säännökset. Asian parlamentaarisen käsittelyn eri vaiheet voidaan karkeasti jakaa seuraaviin vaiheisiin: a) vireilletulo (PL 39 §, 53 § ja ETJ luku 3), b) lähetekeskustelu (ETJ 32 §), c) valiokuntakäsittely (PL 40 § ja ETJ luku 4), d) pöydällepano (ETJ 57 §), e) I käsittely (PL 41 § ja ETJ 55 § sekä 54 §), f) II käsittely (PL 41 § ja ETJ 53 §) ja asiasta päättäminen, johon asian käsittely päättyy (PL 41 § ja ETJ 60 § sekä 63 §).

Julkisuusperiaate ja neuvottelu luovat parlamentarismille sisällön. Julkisuus ja neuvottelu eli puheen ja kiistelyn topos rakentuu Suomessa pääosin eduskunnan täysistuntojen varaan. Parlamentarismien näkökulmasta on oleellista, että puhe, debatti ja kiistely politiikasta ja ideologista tapahtuu parlamenttiin valittujen edustajien kesken julkisesti täysistunnossa käytettävien puheenvuorojen muodossa. Palosen mukaan De Mille on onnistuneesti muotoillut sen, mistä parlamentaarisessa debattissa on kysymys. Palonen tiivistää De Millen muotoilun seuraavasti: *"Parlamentaariseen retoriikkaan sisältyy vastakkaisten näkökulmien esittäminen, kiistely tietyn esityksen puolustajien ja vastustajien välillä sekä niiden käyttö metodisena periaatteena kysymyksen perusteelliseen käsittelyyn."*¹⁸ De Millen mukaan tästä menettelystä malliesimerkkinä toimii Englannin Westminsterin parlamentti. Parlamentaarisen retoriikan perusperiaate on yhden asiakysymyksen käsitteleminen kerrallaan, jolloin puheet keskittyvät käsiteltävänä olevaan asiakysymykseen. Tämä menettely on sama kaikille parlamentin kysymystyypeille (lakiesitys, kysymys, välikysymys, tiedonanto, budjettikeskustelu ja niin edelleen).

¹⁸ Palonen 2012, s. 63.

Opposition oikeuksien kunnioitus ja enemmistöperiaate sekä asialistan vapaus mahdollistavat parlamentaarisen päätöksenteon. Opposition oikeuksien kunnioitus liittyy vahvasti taktiikan ja ajan peluun topokseen. Mikäli oppositiolla ei ole käytettävissään riittävän vahvoja keinoja vaihtoehtoisten näkemysten ajamiseen ja tietyissä tilanteissa keinoja enemmistöpäätöksen estämiseen, parlamentarismi supistuu merkittävästi ja uhkaksi muodostuu enemmistön tyrannia. Aseettoman opposition kanssa ei tarvitse käydä todellisia neuvotteluja eikä opposition näkökantoja tarvitse huomioida hankkeiden valmistelussa eikä päätösten teossa. Tällöin taktiikan ja ajan peluun topokset eivät toteudu.

Enemmistöperiaate on perusperiaate, jonka mukaan parlamentin enemmistön kanta, joka yleensä tarkoittaa ns. yksinkertaista enemmistöä, ratkaisee asiaa päätettäessä. Periaate ilmentää *muutoksen* toposta. Toisin sanoen muutoksen aikaan saaminen asiantilassa edellyttää päättämistä. Enemmistöperiaate ei kuitenkaan tarkoita absoluuttista enemmistön valtaa asialistan muodostamisessa ja asiasta päättämisessä, vaan päätettäväksi tulevan asian muotoutumisessa ja päätöksenteossa tulee vähemmistöä edustavalla oppositiolla olla roolinsa ja oikeutensa (ks. kappale 5.1.4).¹⁹ Valtio-opin professori ja politiikan tukija Palonen esimerkiksi esittää parlamentaarisen menettelyn muuttamista sellaiseksi, että agendakysymyksiä ei päätettäisi yksinkertaisella enemmistöllä, vaan jo muutaman edustajan vaatimus perusteellisesta käsittelystä mahdollistaisi tämän.²⁰ Edellä sanotun lisäksi *muutoksen* topokseen liittyy vahvasti myös parlamentin oikeus ottaa asialistalleen aikaisempien parlamenttien asioita ilman, että valtioneuvosto tai valtapuolueet voivat monopolisoida asialistan käytön.

Edellä sanotun perusteella voidaan todeta, että parlamentarismissa on kyse huomattavasti monimuotoisemmasta asiasta kuin pelkästään valtioneuvoston ja eduskunnan luottamussuhteesta.²¹ Toki luottamussuhde on tärkeä, mutta kyseessä on vain jäävuoren huippu koko parlamentarismien käsitteessä. Kuten Palonen toteaa Suomen parlamentarismien tilasta: *"Parlamentin rajaaminen vaalituloksen ja hallitusohjelman ratifioijaksi uhkaa muuttaa sen epideiktisen retoriikan mukaiseksi*

¹⁹ Palonen 2012, s. 171.

²⁰ Palonen 2012, s. 168.

²¹ Jyränki 2003, s. 155.

taputuslaitokseksi.”²² Palosen mukaan pelkkä hallitusta koskeva epäluottamuslause ei ole riittävä hallitusvallan parlamentaarisen valvonnan kannalta, vaan sen lisäksi parlamentaarista kontrollia on laajennettava ja monipuolistettava. Yksi Palosen keskeisistä ehdotuksista on hallituksen valmisteluvallan parlamentaarisen kontrollin mahdollistaminen. Juridisesta näkökulmasta katsottuna tämän hetken suomalaisessa parlamentarismissa eduskunta on yleiseltä luonteeltaan vain ohjaava orgaani, jonka hallituksen valvontaan liittyvä tehtävä ja valvonnan tehokkuus tulisi arvioida uudelleen. Hallitustoimet ja siten tosiasiallinen politiikan päätöksenteon sisällöstä päättäminen kuuluvat pääsääntöisesti valtioneuvostolle ja vähenevässä määrin tasavallan presidentille.²³

2.3 Kunnallishallinto ja sovellettu parlamentarismi

Suomen kunnallishallinnossa on voimassa ns. sovellettu parlamentarismi, jolla pyritään poliittisen vastuun parantamiseen sekä valtuuston aseman korostamiseen.²⁴ Poliittinen vastuu on sidottu kuntalain 21 §:än. Säännöksen perusteella valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän tai kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottaminen tulee vireille kunnanhallituksen esityksestä tai jos vähintään neljäsosa valtuutetuista on tehnyt sitä koskevan aloitteen. Erottaminen edellyttää valtuuston enemmistön kannattamaa päätöstä.

Harjulan mukaan käsite *sovellettu parlamentarismi* johtuu kunnallishallinnon perinteestä, jonka mukaan poliittisten puolueiden on saatava kannatustaan vastaava suhteellinen osuus kunnan luottamushenkilöpaikoista. Riippumatta siitä, kohdistuuko epäluottamus yksittäiseen toimielimen jäseneseen vai koko toimielimeen, epäluottamuslauseen johdosta koko toimielin erotetaan varajäsenet mukaan luettuna. Tällöin voidaan varmistaa suhteellisuuden toteutuminen toimielintä uudelleen valittaessa.

Sovelletun parlamentarismin käsitettä on pidettävä puhtaasti suomalaisena käsitteenä, koska kansainvälisesti parlamentarismilla viitataan Englannin

²² Palonen 2012, s. 176.

²³ Jyräki 2003, s. 151.

²⁴ Harjula – Prättälä 2012, s. 255.

Westminsterin parlamenttiin ja sen toimintatapoihin.²⁵ Kuten edellä kuvattiin, suomalainen sovelletun parlamentarismin käsite tarkoittaa yksinkertaisesti kunnan poliittisten toimielinten jäsenten vastuuasemaa kunnanvaltuustolle. Valtuustolla on valta erottaa toimitilin epäluottamuslauseen perusteella. Näin ollen Suomen kunnallishallinnossa ei ole voimassa Palosen kuvaama parlamentarismi vaan yksinkertaistettu vastuuasema suhteessa valtuuston ja muiden toimielimien välillä.

²⁵ Scruton 2007, s. 507–509.

3 KANSA, KANSANVALTA JA DEMOKRATIA

Kansa, kansanvalta ja demokratia ovat hyvin tavallisia termejä, mutta niiden merkityssisältö on nykyään epämääräisempi ja väärinkäytetympi kuin koskaan aikaisemmin.²⁶ Kyseisten termien merkitys on kuitenkin perustavanlaatuinen ja ne näyttävät keskeistä roolia valtio- ja kunnallishallinnon järjestäytymisessä ja jokapäiväisessä julkisen vallan käytössä. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että demokratian mukaisesti järjestäytyneessä valtiossa poliittisista asiakysymyksistä päättävät yksittäiset kansalaiset äänestämällä niin halutessaan. Yksittäisille kansalaisille tasa-arvoisesti kuuluva perusoikeus ottaa osaa ja päättää poliittisista asiakysymyksistä on demokratian ydinelementti ja ilmentää kansanvaltaa. Osallisuus vallankäyttöön esimerkiksi kansankokouksen jäsenenä ja viranhaltijana on Aristoteleen kansalaisuuden määritelmän keskeinen ominaisuus etenkin, kun kysymyksessä on kansanvalta eli demokratia.²⁷ Edelleen Aristoteles toteaa: *"Se, joka on kansalainen kansanvallan vallitessa, ei useinkaan ole kansalainen harvainvallassa."*²⁸

Kansantahto määräytyy siis ainoastaan asiakysymykseen liittyvässä kansanäänestyksessä (referendumissa), jota Aristoteleen filosofiassa vastaa kansankokous. Näin on siksi, koska kansaa ei voi tosiasiallisesti edustaa eikä sitä voi määritellä. Siksi kansa, joka on keitä tahansa voi edustaa vain kuka tahansa eikä kuitenkaan kukaan, eikä kansaa voi partikularisoida.²⁹ Kuten dosentti Janne Kurki osuvasti määrittelee: *"Reaalinen kansa on nähtävissä – ei eliitin juhliissa eikä Arkadianmäellä – vaan terveydenhuollon päivystyspisteissä, sairaaloiden täysissä huoneissa ja käytävillä, päiväkotien pihoilla ja huoneissa, koulujen luokahuoneissa ja kaikessa siinä, mihin kuka tahansa voi osallistua ja mihin jokaisen täytyy – tavalla tai toisella – osallistua."*³⁰ Kansan määrittelemättömyydestä seuraa, että ajatus siitä, että yksittäinen kansanedustaja voisi tietää, mitä kansa haluaa tietyissä asiakysymyksessä päätettävän ja että edustaja siten olisi oikeutettu päättämään asiasta ja samalla kieltämään kansalta osallistumisen päätöksentekoon, on lähtökohdiltaan epädemokraattinen.

²⁶ Kurki 2007, s. 26.

²⁷ Aristoteles 1991, s. 63.

²⁸ Aristoteles 1991, s. 62.

²⁹ Kurki 2007, s. 11.

³⁰ Kurki 2007, s. 12.

Demokratia-termin merkityssisällön hahmottaminen ei olekaan ihan yhtä suoraviivaista kuin kansa-termin määrittäminen edellä. Kyseessä on kuitenkin valtiomuotoa kuvaava termi, jolle tyypillistä on kansanvaltaisuus. Kuten historiasta tiedetään, valtiomuotoja on useita erilaisia ja kansanvallan toteutumisen aste niissä vaihtelee, osin rajustikin. Demokratiaksi kutsutun valtiomuodon piirteitä onkin helpointa ryhtyä hahmottamaan vertaamalla demokratiaa yleisimpiin eri valtiomuotoihin ja erityisesti demokratian vastakohtaan eli autokratiaan.³¹ Autokratia eli itsevaltius on hallinnon muoto, jossa hallitsijan valtaa ei rajoiteta millään tavalla. Hallitsija on myös lain yläpuolella. Autokratian sisältöä havainnollistavat seuraavat vastakohdat. 1) Vallankäytön kannalta voidaan sanoa, että autokratiassa on yksi suvereeni vallankäyttäjä, kun taas demokratiassa kaikki täysikasvuiset yksilöt käyttävät yleistä ja yhtäläistä valtaa, jolloin kansa on suvereeni. 2) Autokratiassa vallankäyttäjä on itse vallankäytön ja lain yläpuolella, demokratiassa kukaan ei ole lain ja vallankäytön yläpuolella. 3) Autokratiassa on voimassa hallitsija–hallintoalamainen -suhde, demokratiassa ei ole hallitsijoita eikä hallintoalamaisia, on vain suvereeni kansa.³²

Demokratian vastakohtina pidetään myös autoritarismia sekä totalitarismia. Autoritarismi on hyvin lähellä autokratiaa, mutta autoritarismille on tyypillistä, että valtiota hallitaan keskitetysti ja suvereeni vallankäyttäjä on yksi henkilö tai ryhmä. Tämän lisäksi hallinto toimii yleensä ilman kansanedustusta tai edustuksellisuus on tiukasti rajattu hallinnon kannattajiin, jolloin edustuksellinen elin on pääosin suvereeni vallankäyttäjä yhdessä hallitsijaryhmän kanssa. Kyseessä on harvainvaltainen hallinnon malli, joka perustuu auktoriteetin luomaan hallinnon hyväksyntään. Autoritaarisen järjestelmän kannattajat ajattelevat, että kansa tarvitsee auktoriteetin. Auktoriteetti on tällöin hallinnon hyväksynnän ennakkoodellytys, eikä sen tulos.³³

Totalitarismin määritelmän mukaan poliittista järjestelmää on pidettävä totalitaarisena silloin, kun se ei hyväksy autonomisten hallinnosta riippumattomien instituutioiden olemassaoloa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kyseiset instituutiot joutuvat tottelemaan valtiohallinnon käskyjä ja ovat oleellisin osin valtiohallinnon kontrollin alaisia, eli valtiohallinto on suvereeni vallankäyttäjä. Tämä valtiohallinnon harjoittama instituutioiden kontrolli sisältää myös informaatiokontrollin. Sen

³¹ Ross 1952, s. 144.

³² Scruton 2007, s. 48–49.

³³ Scruton 2007, s. 47.

tavoitteena on varmistaa, että valtiohallinto itse määrittää, mitä kansa saa tietää hallinnostaan, sen toimista ja niiden legitimitetistä. Yleensä informaatiokontrolli edellyttää fasadi-instituutioita, jotka toimivat kulisseinä hallinnon todellisille toimille. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että totalitaarinen järjestelmä on toimitaan aina väkivaltainen, mutta se on vallankäytössään epäoikeudenmukainen. Tyypillisesti totalitaarinen valtiohallinto pidättää absoluuttisen oikeuden tunkeutua, ja myös tunkeutuu, kansalta lupaa kysymättä perus- ja ihmisoikeuksien suojaamille alueille.³⁴ Arendtin mukaan puolueen sisäisen demokraattisuuden poistaminen liittyy myös totalitaariseen hallintoon. Arendtin mukaan esimerkiksi Stalin loi totalitaarisen hallinnon Neuvostoliittoon muun muassa poistamalla demokraattiset menettelytavat oman puolueensa sisältä.³⁵

Arendtin mukaan totalitaarinen valtiohallinto voi syntyä ja kehittyä myös demokraattisesta järjestelmästä. Näin kävi ensimmäisen maailmansodan jälkeen Saksassa. Saksan kansallissosialistinen työväenpuolue, joka nykyään tunnetaan natsipuolueena, nousi valtaan Hitlerin johtamana. Valtaannousu oli demokratian näkökulmasta legitiimi, koska se tapahtui enemmistösäännön avulla (majority rule).³⁶ Ehkä juuri tästä syystä natsi-Saksaan muodostui erittäin pitkälle viety fasadivaltiohallinto, jonka tehtävänä oli kätkeä ja turvata natsipuolueen vallankäyttö. Natsipuolueen kulissien käyttö valtiohallinnossa oli poikkeuksellisen laajaa. Kaikilla valtiohallinnon orgaaneilla oli natsipuolueen asettama duplikaatti, missä todelliset poliittiset päätökset tehtiin. Duplikaattien luominen ei kuitenkaan päättynyt valtiohallinnon orgaaneihin vaan duplikointi laajentui kattamaan kaikki yhteiskunnan instituutiot. Natsihallinnon lopulta kaatuessa natsiorganisaatiolla oli omat järjestöt yliopiston opettajille, tutkijoille ja fyysikoille, asianajajille ja niin edelleen. Loppujen lopuksi natsipuolueella oli kaikilla yhteiskunnan alueilla rinnakkaisia, alkuperäisiä instituutioita vahvempi asema.³⁷

Edellä esitetyn vertailun perusteella demokratia hahmottuu kansalla olevaksi vallaksi päättää itse itseä koskevissa asioissa, eli kansa on suvereeni vallankäyttäjä valtiossa. Demokratia on kuitenkin politisoitunut termi, jonka avulla kansa- ja

³⁴ Scruton 2007, s. 695–696.

³⁵ Arendt 1958, s. 379.

³⁶ Arendt 1958, s. 306.

³⁷ Arendt 1958, s. 395–402.

kansanvalta-käsitteitä pyritään usein muokkaamaan ja kansalle kuuluvaa valtaa pyritään kanavoimaan ja muuntelemaan siten, että kansa hyväksyisi, että tietty henkilö, ryhmittymä tai puolue saisi käyttää valtaa kansan ja kansalaisten puolesta. Tästä on seurannut, että demokratia-termistä on kehittynyt useita variaatioita. Tunnetuimpia demokratian variaatioita ovat edustuksellinen demokratia, rajoitettu demokratia, suora tai välitön demokratia ja demokratia. Näihin kaikkiin neljään eri demokratian tasoon tullaan kappaleessa 6 pureutumaan tarkemmin ja määrittämään oikeuksien tasolla kansanvallan tosiasiallista toteutumistasetta kussakin eri demokratian muodossa.

3.1 Suvereenisuuden kolme päämuotoa

Kuten edellisessä kappaleessa kävi ilmi, suvereenisuuden käsite liittyy kiinteästi valtiomuotoa jäsentävään mekaniikkaan. Käsitteen avulla pyritään hahmottamaan, mikä taho käyttää ylintä valtaa ja onko vallankäytön kohteella keinoja vastustaa vallankäyttäjän määräyksiä ilman väkivallan pelkoa. Mikäli vallankäytön kohteella ei ole keinoja vastustaa vallankäyttöä, vallankäyttäjän sanotaan olevan suvereeni alueella, jolle vallankäyttö yltää. Suvereenilla taholla on näin ollen alueellaan korkein päätäntävalta, se on täysivaltainen, riippumaton, itsenäinen ja ehdoton. Kuten Jyräki tiivistää Rousseauin toteaman: *"suvereeni valta voi vapaasti kumota omat lainsäädännöksensä, myös omat perustuslakinsa."*³⁸

Markku Suksen mukaan suvereenisuuden käsite voidaan jakaa kolmeen päämuotoon: 1) kansan suvereenisuus (popular sovereignty), 2) edustuksellisten elimien suvereenisuus (national sovereignty) ja 3) valtion suvereenisuus (state sovereignty). Suvereenisuuden päämuotoja Suksi määrittää edelleen seuraavasti: kansan suvereenisuus tarkoittaa, että kansalla on molemmat, poliittinen ja lakeja säätävä suvereeniteetti; edustuksellisten elimien suvereenisuus puolestaan tarkoittaa tilannetta, jossa kansalla on poliittinen suvereenisuus, mutta lakeja säätävä suvereenisuus on poistettu kansalta ja siirretty esimerkiksi eduskunnalle; valtion suvereenisuus kuvaa tilannetta, jossa poliittinen sekä lakeja säätävä suvereenisuus on poistettu kansalta ja siirretty esimerkiksi epäsuoraan valittavalle valtion elimelle.³⁹

Suvereenisuuden käsite on edellä mainitun perusteella myös kiinteässä yhteydessä demokratian käsitteeseen. Kansanvalta, joka on demokratian synonyymi,

³⁸ Jyräki 2003, s. 92.

³⁹ Suksi 1993, s. 16–17.

edellyttää toteutuakseen kansansuvereenisuutta. Kansalla tulee olla riittävät keinot, esimerkiksi äänioikeus, jolla kansa käyttää poliittista ja lakeja säätävää valtaa. Muussa tapauksessa kansa ei ole suvereeni eikä se silloin myöskään voi sanoa käyttävänsä kansanvaltaa, mikä puolestaan johtaa valtiomuodoltaan toisenlaiseen yhteiskuntaan kuin demokratiaan. Suomessa on voimassa valtion suvereenisuus. Poliittista valtaa ja lainsäädäntövaltaa käyttää tosiasiallisesti hallitus eli valtioneuvosto, joka asetetaan epäsuorasti.⁴⁰

3.2 Perus- ja ihmisoikeudet

Yleissivistyksen perusteella tiedämme, että perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on minkä tahansa demokratian lähtökohta. Perus- ja ihmisoikeudet ovat yksilön oikeuksia, joiden varaan kansalaisyhteiskunta rakentuu. Ne liittyvät yksittäisten ihmisten vapausoikeuksiin sekä kansalaisten itsemääräämisoikeuteen kansana. Ne muodostavat moraalisen, eettisen ja poliittisen kivijalan ihmisiä yksilönä kunnioittavalle modernille oikeusvaltiolle, jonka jäsenet itse tietoisina päättävät omista asioistaan.⁴¹ Siksi on tärkeää ymmärtää, mistä oikeuksista on oikeastaan kyse ja miten perusoikeudet eroavat ihmisoikeuksista vai eroavatko ne ollenkaan.

Saraviidan mukaan perusoikeudet sisältävät kaksi perustavanlaatuaista ulottuvuutta. Ensimmäinen on kansallinen ulottuvuus, jonka Saraviita määrittelee seuraavasti: *"Perusoikeudet määritellään tavallisesti ihmisille turvatuiksi oikeuksiksi suhteessa julkiseen valtaan (valtioon ja kuntiin)."*⁴² Edelleen Saraviita määrittelee perusoikeuksien toisen ulottuvuuden muodostuvan ylikansallisista sopimuksista, joista keskeisin on Euroopan unionin perusoikeuskirja.

Hallberg puolestaan määrittelee perusoikeudet Saraviitaa hiukan tarkemmin seuraavasti: *"Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia"*⁴³ ja edelleen *"Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Niiden tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia."* Tätä kuvausta tukee vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen perusoikeuksia koskeva tavoite. Tavoitteena oli yksilön perustuslakitasoisen turvan laajentaminen ja

⁴⁰ Jyränki 2003, s. 153 ja 287–288.

⁴¹ Hakapää 2010, s. 165–176.

⁴² Saraviita 2005, s. 27.

⁴³ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 29.

vahvistaminen. Erityisesti panostettiin yksityisten ihmisten mahdollisuuteen vedota perusoikeussäännöksiin suoraan suhteessa viranomaisiin ja tuomioistuimiin. Perusoikeuksien tuli olla viranomaisissa välittömästi sovellettavaa oikeutta.⁴⁴

Edellä sanotun perusteella voidaan todeta, että seuraava perusoikeusluettelo (PL luku 2) on viranomaisissa ja tuomioistuimissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Perustuslaissa on perusoikeuksina vahvistettu yhdenvertaisuus ja tasa-arvo sekä vapausoikeudet, vaali- ja osallistumisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, sivistykselliset oikeudet, kielelliset oikeudet, säännökset oikeudesta ympäristöön sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perusedellytykset. Listaa vahvistaa ja laajentaa edelleen Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetut perusoikeudet. Mäkinen mukaan myös kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeus kuuluu perusoikeuksien piiriin. Mäkinen määrittelee muutoksenhakuoikeuden olevan osa vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksia, koska se ilmentää kunnan asukkaiden oikeutta kunnallisen päätöksenteon yleiseen valvontaan.⁴⁵

Hallbergin mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välillä ei ole kovinkaan suurta eroa. Käytännössä perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa lainsäädännössä ja ihmisoikeudet vastaavasti kansainvälisissä sopimuksissa. Sisällöllisesti kysymys on samoista oikeuksista. Ihmisoikeussopimukset määrittävät samalla kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason.⁴⁶ Hakapään mukaan ihmisoikeuksiin liittyy myös oikeusvaltion käsite (rule of law), joka kansainvälisesti tarkoittaa valtiota, jossa yhdistyy demokratia, hyvän hallinto ja oikeudenmukainen oikeudenkäyttö.⁴⁷

Käytännössä perusoikeuksien oikeusvoimaa heikentää niiden puutteellinen sääntely. Suomen perustuslaissa ei esimerkiksi säädetä siitä millä tavalla ihmiset voivat vaatia kyseisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Lisäksi useat perusoikeudet ovat säädetty niin abstraktilla tasolla,⁴⁸ että ne jäävät vain heikosti velvoittavan oikeusperiaatteen tasolle, jolloin ne konkreettisen oikeustapauksen kohdalla usein sivuutetaan.

⁴⁴ KM 1992:3.

⁴⁵ Mäkinen 2010, s. 14.

⁴⁶ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 35.

⁴⁷ Hakapää 2010, s. 176.

⁴⁸ Jyränki 2003, s. 418.

3.3 Demokratian määritelmä ja mittaaminen

Kuten politiikan professori Saward toteaa, demokratian määritteleminen on poliittinen toimi. Kaikki oletamat, joita käytetään määrittelyssä, tulee tarkasti perustella ja justifioida; muutoin johdetulla määritelmällä ei ole tosiasiallista arvoa. Sawardin mukaan paras tapa ryhtyessä demokratian määrittelemiseen on tunnustaa, että kaikki ihmiset ovat tasa-arvoisia ja että ihmisiä tulisi kohdella tasa-arvoisesti myös poliittisten oikeuksien osalta. Tasa-arvoisuuden merkitystä Saward edelleen argumentoi vedoten tosiseikkaan, että kaikilla ihmisillä on esimerkiksi yhtäläinen kyky ja oikeus päättää itseään koskevista asioista. Ihmiset kykenevät rationaaliseen ajatteluun ja pystyvät tekemään elämän mittaisia suunnitelmia.⁴⁹

Saward perustaa demokratiamääritelmänsä ihmisten tasa-arvoisuuden ja kaikille ihmisille tasa-arvoisesti kuuluvan itsemääräämisoikeuden varaan. Väitteet siitä, että kansalla ei olisi poliittiseen päätöksentekoon vaadittavaa osaamista ja että kaikki poliittiset päätökset tulisi uskoa pienen vähemmistökseen luettavan ryhmän päätettäväksi Saward kumoaa vedoten erehtyväisyyden teoriaan (fallibilismin) sekä seikkaan, että poliittinen päätöksenteko ei vaadi erityisosaamista. Erityisosaamistarpeen puuttumista Saward puolestaan perustelee kahdella seikalla: 1) poliittinen agenda suuntautuu tulevaisuuteen ja on siten ennalta määrittelemätön ja 2) se sisältää asioita, jotka koskevat kaikkia elämänaloja, jolloin ei voida olettaa, että päätöksiä tekevällä vähemmistöllä voisi olla erityisosaamista kaikista asialistalle tulevista asioista. Näin ollen väitteet siitä, että poliittinen päätöksenteko perustuisi ennalta tiedettyyn asialistaan ja siten vaadittavissa olevaan päättäjien erityisosaamiseen eivät Sawardin mukaan ole päteviä. Näin ollen demokratian määritelmä palautuu Sawardin mukaan ihmisten tasa-arvoisuuteen ja oikeuteen itse yksilöinä päättää siitä, millaista politiikkaa yhteisössä harjoitetaan, eikä kukaan saa olla poliittisesti etuoikeutetussa asemassa. Tätä Saward kutsuu tasa-arvoisuusolettamaksi (equality assumption).⁵⁰

Tasa-arvoisuusolettamaksi lisäksi Saward määrittelee toisen demokratian ytimeen kuuluvan elementin. Elementtiä hän kutsuu vapaasti suomennettuna vastaavuuden tai ohjattavuuden säännöksi (responsive rule). Sääntö perustuu Sawardin mukaan Mayn 1978 määrittämään elementtiin, jonka tämä määritteli seuraavin sanoin: *“there should be necessary correspondence between acts of government and the equally weighted*

⁴⁹ Beetham 1994, s. 7–8.

⁵⁰ Beetham 1994, s. 9–13.

express wishes of citizens with respect to those acts."⁵¹ Saward johtaa tästä määritelmästä, että poliittista järjestelmää on pidettävä demokraattisena vain ja ainoastaan siinä laajuudessa kuin se toteuttaa vastaavuuden sääntöä (responsive rule). Siis poliittisen järjestelmän demokraattisuuden aste laskee mitä kauemmaksi siirrytään vastaavuuden säännöstä ja sen edellyttämästä kansalaisten täysimääräisestä vaikuttamis- ja osallistumisoikeudesta.

Saward määrittelee myös elementit, jotka ovat välttämättömiä, jotta hallinto olisi demokraattinen. Elementit rakentuvat tasa-arvoisuusolettaman vapausoikeuksista ja vastaavuussäännön toteutumisen maksimoinnista sekä vastaavuussäännön edellyttämästä tehokkaasta julkisuusperiaatteesta, joka luo edellytykset kansalaisten valistuneelle mielipiteen muodostukselle. Sawardin mukaan vastaavuuden sääntö toteutuu ainoastaan silloin, kun kansalaisten osallistumista koskevat minimioikeudet sekä mekanismit niiden käyttöön on tarkkaan määritelty perustuslaissa. Saward määrittelee 24 yksittäistä oikeutta demokraattisen hallinnon välttämättömiksi minimiedellytyksiksi tai -elementeiksi. Nämä oikeudet hän luokittelee seuraaviin kategorioihin: a) vapausoikeudet (5 kpl), b) kansalaisuuteen perustuva osallistumisoikeus (11 kpl), c) hallinnon oikeusperiaatteet (5 kpl), d) julkisuusperiaate (1 kpl) ja e) sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (2 kpl).

Osallistumisoikeuksiksi (ryhmä b) Saward määrittelee muun muassa seuraavat kansalaisten oikeudet: 1) kansalaisilla on tasavertainen oikeus äänestää vaaleissa ja referendumeissa, 2) kansalaisten antamien äänien tulee olla ratkaiseva kaikissa päätöksentekomekanismeissa, 3) äänestysjärjestelmän tulee olla sellainen, että se mahdollistaa vaihtoehtojen välisen kilpailun siten, että enemmistön kannattama ehdotus tulee valituksi, 4) lähtökohtaisen oletettaman tulee olla, että kaikki asiat voidaan päättää referendumilla ja että säännöt selkeästi osoittavat, milloin referendum voidaan sivuuttaa, 5) kaikki muut asiat, joita ei ole erityisesti kielletty päätettäväksi enemmistöpäätöksillä, tulee olla avoimia enemmistöpäätöksin päätettäväksi. Edellä mainittuihin kategorioihin kuuluvat oikeudet tulee kuulua kaikille kansalaisille ja ne tulee suojata enemmistöpäätöksiä vastaan. Toisin sanoen oikeuslaitoksen tulee suojata niiden toteutuminen.⁵²

⁵¹ Beetham 1994, s. 13.

⁵² Beetham 1994, s. 16–18.

Sawardin mukaan demokratia edellyttää konstitutionalismia, joka puolestaan edellyttää, että vapausoikeudet, kansalaisuuteen perustuva osallistumisoikeus, hallinnon oikeusperiaatteet, julkisuusperiaate, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sekä keinot, joilla kyseisiä oikeuksia käytetään, on tarkkaan määritelty perustuslaissa. Tästä seuraa, että demokraattisuutta ja demokratian astetta mitattaessa tulee fokus siirtää 1) kyseisten oikeuksien sekä oikeuden käyttämiseen vaadittavien mekanismien olemassaoloon, 2) kyseisten oikeuksien ja mekanismien sijaintiin Suomen oikeusjärjestyksessä, 3) oikeuksien oikeussuojakeinoihin sekä suojaan enemmistöpäätöksiltä ja 4) kansalaisten poliittisen tasa-arvoisuuden määrittämiseen.

Demokratian asteen määrittämiseen työkalun tarjoaa Sawardin lisäksi Alf Rossin teoria demokratian ihannetyypistä. Ross katsoo, että poliittisen demokratian ihannetyyppi edellyttää seuraavan kolmen ulottuvuuden maksimaalista toteutumista: 1) mahdollisimman suuren osan kansasta on saatava osallistua poliittiseen vallankäyttöön vaalioikeuden ja äänioikeuden avulla (demokratian intensiteetti), 2) kansan on voitava osallistua poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon välittömästi (Rossin mukaan osallistuminen on suurinta suorassa tai välittömässä demokratiassa) tai, ellei se ole mahdollista, voitava mahdollisimman tehokkaasti valvoa poliittisten edustajiensa toimintaa (demokratian tehokkuus), 3) kansan on voitava kontrolloida ja vaikuttaa päätöksentekoon kaikilla julkisen toiminnan lohkoilla, ei vain lainsäädännön alalla, vaan myös toimeenpano- ja tuomiovallan käytössä (demokratian kattavuus).⁵³ Sawardin ja Rossin demokratian määritelmiin sekä demokraattisuuden mittaamiseen palataan demokratian astetta ja kansanvallan toteutumista käsittelevässä kappaleessa 6 sekä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia käsittelevissä kappaleissa 7 ja 8.

3.4 Valtio- ja kunnallishallinnon demokratia-periaate

Siitä huolimatta, että Suomen perustuslaissa, niin kuin sitä alempiasteisessakaan lainsäädännössä, ei ole mainittu demokratia-termiä, Suomessa katsotaan olevan voimassa demokraatiaperiaate, mutta ei demokratia. Jyrängin mukaan demokraatiaperiaate on ilmaistu perustuslain 2 §:ssä.⁵⁴ Kyseessä on kuitenkin *oikeusperiaate*, joka on heikosti velvoittavan mutta sallitun oikeuslähteen asemassa.⁵⁵

⁵³ Ross 1952, s. 88–90.

⁵⁴ Jyränki 2003, s. 111.

⁵⁵ Jyränki 2003, s. 33.

Siten demokratiaperiaatteen soveltamatta jättäminen ei ole lainsoveltajan kannalta virkavirhe, mutta soveltamatta jättäminen olisi perusteltava. Toisaalta kyseessä on koko Suomen valtio- ja kunnallishallinnon järjestäytymistä määrittävä periaate, joka sisältää idean kansanvallan maksimaalisesta toteuttamisesta, johon velvoittavat myös useat kansainväliset sopimukset. Koska kyseessä on ainoastaan heikosti velvoittava oikeusperiaate on perusteltua esittää kysymys: mitä Suomen perustuslaki kertoo Suomen valtiomuodosta, jos perustuslaki sisältää kansalaisten perusoikeuksia merkittävästi määrittävää säädöstekstiä, joka kuitenkin voidaan sivuuttaa kaikissa lainkäyttötilanteissa ilman sanktioiden vaaraa? Voiko Suomea pitää edes periaatteellisella tasolla demokraattisena, jos säädösteksti, joka määrittää Suomen valtiomuodon, on heikosti velvoittavan oikeuslähteen tasolla? Onneksi valtiomuoto ei määrity pelkästään yhden perustuslaissa määritetyn pykälän perusteella, vaan kuten Saward ja Ross määrittävät, demokraattisuus määräytyy useiden oikeuksien kokonaisuudesta.

3.5 Kansa ja kansanvalta Suomen perustuslain mukaan

Kansalaisten ja kansanvallan sekä valtio- ja kunnallishallinnon määrittelyn näkökulmasta Suomen perustuslaki on keskeinen oikeuslähde, sillä se on Suomen oikeusjärjestyksen säädöshierarkian korkein säädös.⁵⁶ Kansanvallan ja kansanvaltaisuusperiaatteen määrittelyn kannalta perustuslain kaksi ensimmäistä lukua ovat keskeisimmät. Ensimmäisessä luvussa, josta oikeuskirjallisuudessa käytetään termiä fasadi (julkisivu) -luku⁵⁷ määritellään kansanvalta-käsitteen sisältö ja laajuus sekä määritetään kansan suhdetta valtioon. Luvussa määritellään myös valtiohallinnon lainalaisuusperiaate. Toisessa luvussa luetellaan Suomen valtion alueella voimassa olevat perustuslailliset kansalaisten perus- ja ihmisoikeudet, joita täydentävät Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja.

Fasadi-termin käyttöä perustuslain ensimmäisen luvun synonyyminä perustellaan oikeuskirjallisuudessa luvun sisältämällä pääosin abstraktilla tasolla säädetyillä säädöksillä, jotka määrittävät valtiomuodon idean ja kansan poliittiset oikeudet

⁵⁶ Jyräki 2003, s. 48.

⁵⁷ Saraviita 2011, s. 24, 41.

oikeusperiaatteiden tasolla. Säädösten ollessa abstrakteja oikeusperiaatteita niillä ei ole sanottavassa määrin oikeusvoimavaikutusta etenkin yksittäisen oikeustapauksen näkökulmasta. Oikeuslähdeopin mukaan tuomioistuimen ei tarvitse noudattaa oikeusperiaatetta, mikäli kyseessä on heikosti velvoittava tai sallittu oikeuslähde, ellei periaate ole riittävän selvästi ilmaistu perustuslain tekstissä.⁵⁸ Kyseiset säädökset on lähtökohtaisesti suunnattu eduskuntainstituutiolle oikeusohjeiksi. Tämän lisäksi niitä käytetään yksittäisissä oikeustapauksissa ainoastaan perustuslakia alempitasoisten säädösten tulkinnassa apuna.

Fasadisääntelyn Suomen lainsäädännössä ja etenkin perustuslaissa mahdollistaa perustuslakivaliokunnan hyväksymä lakiviittausjärjestelmä. Järjestelmä koostuu neljänlaisista lakiviittauksista. Lakiviittauksella asia *pidätetään* lainalaan eli asian säätäminen tapahtuu perustuslakia alemmalla tavallisella lailla; tämän lisäksi viittaus voi sisältää lainsäätäjän toimivallan *rajoituksen* taikka lainsäätäjälle osoitetun *valtuutuksen* tai *toimeksiannon*.⁵⁹ Käytännössä lakiviittauksilla siirretään perustuslaissa mainittuja oikeuksia pois perustuslain korotetun suojan piiristä tavallisen lain alaan. Tehokkaimmin siirto tapahtuu lakiviittauksella jota kutsutaan *sääntelyvaraukseksi*. Lakitekstistä sääntelyvarauksen tunnistaa seuraavista muotoiluista: ”säädetään lailla/sen mukaan kuin lailla säädetään”, ”säädetään tarkemmin lailla/sen mukaan kuin tarkemmin säädetään” ja ”säädetään erikseen lailla”.⁶⁰ Perustuslain tekstistä sääntelyvarauksia löytyy useita, esimerkiksi 118.3 § (vastuu virkatoimista) sekä 14 §:n 3 momentin viimeinen lause: ”*Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.*” Säännöksen mukaan vaalioikeus on perustuslaissa suojattu kunnan asukkaan perusoikeus, mutta osallistumisoikeus ei ole. Sääntelyvaraus on kuitenkin ristiriidassa perustuslain 2 §:n kanssa ja asiaan palataan kappaleessa 8.3.

Suomen perustuslain säädösteksteissä ei käytetä demokratia-termiä. Epäsuoria viittauksia demokratian synonyyminä yleisesti käytettyyn kansanvalta-termiin kuitenkin säädösteksteistä löytyy. Termiä kansanvalta käytetään perustuslain ensimmäisen luvun 2 §:n otsikossa sekä säädöstekstissä. Pykälän otsikko on *Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate*. Otsikossa kansanvalta-termi esiintyy yhdessä oikeusvaltioperiaatteen kanssa, mutta lainopillisesti säännösten otsikot samoin kuin

⁵⁸ Jyränki 2003, s. 33–34.

⁵⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 4–6.

⁶⁰ PeVM 10/1998 vp, s. 13–15 ja Jyränki 2003, s. 486.

lukujen otsikot eivät ole voimassa olevaa oikeutta, ainoastaan pykälän säädösteksti on.⁶¹ Siten merkityssisällön kansanvalta-termille luo perustuslain ensimmäisen luvun 2 §:n 1 momentti, joka kuuluu seuraavasti: *"Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta"* sekä 2 momentti: *"Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen."* Säännöksen ensimmäinen momentti määrittää täsmällisesti valtiovallan käyttäjäksi eduskunnan ja toisaalta sulkee pois valtiovallan käyttäjistä kansan. Toinen momentti puolestaan pyrkii palauttamaan kansalle vallan osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien muodossa, mutta jättää avoimeksi miten ja missä laajuudessa nämä oikeudet ovat olemassa ja miten kansa voi niitä käyttää. Säännöksen ensimmäisen momentin perusteella voidaan kuitenkin todeta, että valtiovallan käyttö on tyhjentävästi pois suljettu Suomen kansalta; se kuuluu ainoastaan edustajille. Erikoisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että perustuslaissa säädellään varsin tarkasti edustajien vallankäytön rajat ja muoto, mutta jätetään kansan osallistumista ja vaikuttamista koskevat säännökset täysin avoimeksi. Jos kerran edustajien valta on valtiovaltaa, niin mitä sitten on kansanvalta ja miten se toteutuu Suomen valtiossa?

Näin ollen Suomen perustuslain 2 § sisältää ainoastaan yhden oikeusvoimaa omaavan momentin. Tämä on säännöksen ensimmäinen momentti, joka antaa valtiovallan valtiopäiville kokoontuneelle eduskunnalle. Pykälän toinen momentti sisältää abstraktin idean kansanvaltaan sisältyvästä yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa, mutta epätäsmällisyyden vuoksi se ei sisällä oikeusvoimavaikutusta. Kyseinen momentti on myös lähtökohtaisesti ristiriidassa samaisen säännöksen ensimmäisen momentin kanssa, joka pois sulkee kansalta valtiovallan käytön. Säännöksen kolmas ja viimeinen momentti puolestaan määrittää julkisen vallankäytön lainalaisuusperiaatteen. Se ei määrittele suoranaisesti kansaa vallan käyttäjänä.

Perustuslain 2 § 2 momentti sekä 14 § 4 momentti täsmentävät edelleen kansanvalta-termiä ja sen sisältämiä yksilölle kuuluvia yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja osallistumisen oikeuksia. Säännösten mukaan kansanvaltaan sisältyvä kansalaisen oikeus päättää itseään koskevista asioista on huomattavasti laajempi oikeus kuin yksilön oikeus yrittää *vaikuttaa* valtiohallinnon tai kunnallishallinnon päätöksentekoon.⁶² Kansanvallan näkökulmasta osallistumisoikeus on puolestaan merkittävästi tärkeämpi

⁶¹ Jyräki 2012, s. 85.

⁶² Saraviita 2011, s. 67–68.

oikeus, koska osallistumisoikeus viittaa kansan oikeuteen osallistua itse päätöksentekoon eli olla asiassa päättävänä osapuolena. Osallistumisoikeudella ei pyritä vaikuttamaan päätöksentekovaltaa omaavaan instanssiin vaan olemaan yksi päätöksentekijöistä. Vaikuttaminen puolestaan viittaa mahdollisuuteen vaikuttaa päätöksentekovaltaa käyttäviin valtio- ja kunnallishallinnon kollektiivisesti toimiviin toimielimiin ja sen jäseninä toimivien henkilöiden mielipiteisiin ja tätä kautta vaikuttaa kollektiivisesti toimivan elimen tuottamaan päätökseen.⁶³

Suomen perustuslaki ei sen ensimmäisen luvun yleisiä fasadisäännöksiä lukuun ottamatta sisällä ainoatakaan säännöstä, joka sisältäisi kansan käyttöön tarkoitetun osallistumisoikeuden. Ennen vuotta 2012 ainoa vaikuttamisen keinoksi luokiteltava oikeus Suomen perustuslaissa oli vaalioikeus, joka on valtiohallintoa koskien voimassa neljän vuoden välein. Viimeisin, 1. päivänä maaliskuuta 2012 voimaan tullut perustuslakimuutos toi ensimmäisen nelivuotisen valtiopäiväkauden aikana valtiolliseen päätöksentekoon kohdistetun ja lakiin kirjatun vaikuttamisen keinon nimeltään kansalaisaloite eduskunnalle (PL 53 §). Tarkemmin kyseisestä aloiteoikeudesta säädetään kansalaisaloiteissa, joka määrittää kansalaisaloitteen muodolliset säännökset. Kyseessä on siis vaikuttamisoikeuden toteuttamisen keino, ei osallistumisoikeus, koska kansalaisaloitteella ei ole mahdollista osallistua asiasta päättämiseen. Sillä voi saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi, mutta sillä ei voi vaikuttaa siihen, miten eduskunta aloitteessa esitetystä asiasta päättää. Eduskunnalle osoitetun kansalaisaloitteen oikeudellinen laajuus sekä merkityssisältö käsitellään tarkemmin kappaleessa 7.1.1.

Kansanvallan toteutumisasteen selvittämiseen Suomen perustuslaki tarjoaa ideologisten otsikkotasosten lupausten ja oikeusperiaatteiden sijasta hyvin vähän konkretiaa. Konkretian, tai pikemminkin konstitutionalismin puutteen vuoksi säädöstekstistä huokuu eduskuntalaitoksen absoluuttisen vallankäytön idea suhteessa kansaan. Tätä valtio- ja kunnallishallinnon vallankäytön absoluuttisuutta Suomen perustuslaissa pyritään keventämään kansalaisten käyttöön tarkoitetuilla osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksilla. Näiden oikeuksien tosiasiallisen sisällön selvittäminen edellyttää kuitenkin perustuslakia alempiasteiseen lainsäädäntöön perehtymistä ja demokratiaan keskeisesti liittyvien termien semantiikan selvittämistä sekä niiden vertaamista kansainvälisesti vakiintuneihin termeihin.

⁶³ Jyränki 2003, s. 118.

4 DEMOKRATIAAN LITTYVIEN TERMIEN SEMANTIikka

Valtiomuotoa ja valtiosääntöä sekä demokratian teoriaa ja mittaamista käsiteltäessä keskeisiä ovat kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet sekä erityisesti oikeuksiin liittyvä terminologia. Käsitteistö nousee keskeiseen rooliin, koska demokratiaa ja kansanvallan toteutumista ei voida rationaalisesti käsitellä ilman, että käytettävien käsitteiden semanttisesta merkityksestä vallitsee yksimielisyys. Käsitteistön semanttisen merkityksen selvittäminen auttaa myös selkeyttämään oikeuksien sisältöä sekä niiden ilmenemismuotoja. Terminologiaa koskevassa selvitystyössä lähtökohtana toimivat englannin kielessä esiintyvät termit, joille pyritään löytämään suomenkieliset vastineet. Lähestymistapa on luonnollinen, koska valtaosa demokratiatutkimuksesta on kansainvälistä, englanninkielistä ja Suomen valtiota vanhempaa. Odotettavissa on, että kaikille kansainvälisessä demokratiatutkimuksessa esiintyville englanninkielisille termeille ei välttämättä löydy suomenkielistä vastinetta, ainakaan kovin tunnettua sellaista.

4.1 Aloite ja anomus: initiative ja petition

Kansanvallan näkökulmasta termit *aloite* ja *anonus* muodostavat vireillepano-oikeuden ja petitio-oikeuden näkökulmasta keskeiset termit. Kielitoimiston sanakirjassa *aloite* määritellään jonkin asian, hankkeen, toiminnan tms. alkuun- tai vireillepanoksi tai ehdotukseksi siitä. Aloite-termiin liittyvät verbit *aloittaa*, *panna alkuun* tai *alulle*, *alkaa* ja substantiivit *aloitus*, *aloittaja* ja *aloitteentekijä*.⁶⁴ Aloitetta lähellä oleva termi *anonus* määritellään viralliseksi, yleensä kirjalliseksi pyynnöksi, nykyään tavallisemmin hakemukseksi, esitykseksi tai pyynnöksi. Anomukseen liittyvät verbit *anoa*, *pyytää nöyrästi*, *rukoilla*, *pyytää virallisesti*, *hakea* ja substantiivi *anoja*.⁶⁵ Semantiikasta voidaan todeta, että *aloite* termi viittaa päätösvaltaan asian kohteen ja käsittelijöiden suhteen sekä tietynlaiseen osallisuuteen asiassa. *Anonus* puolestaan viittaa vallattomuuteen asian suhteen. Valta päättää anomuksessa esitetyn asian kohtalosta on muualla kuin anomuksen tekijällä/tekijöillä.

Käsitteiden *aloite* ja *anonus* englanninkieliset vastineet ovat *initiative* ja *petition*. Initiative-verbi määritellään englanninkielessä seuraavasti: "*Characterized by initiating; having the function, power, or faculty of beginning or originating something; of or relating*

⁶⁴ Grönros 2007, s. 35.

⁶⁵ Grönros 2007, s. 46.

to initiation, initiatory", joka vapaasti suomennettuna tarkoittaa seuraavaa jollakulla on tarkoitus, valta tai kyky laittaa alkuun tai aloittaa jotakin tai olla aloittaja, alullepanija. Substantiivi *initiative* määrittyy seuraavasti: "*That which initiates, begins, or originates; the first step in some process or enterprise; hence the act, or action, of initiating or taking the first step or lead; beginning, commencement, origination.*" Vapaasti käännettynä se tarkoittaa seuraavaa: se, joka laittaa alkuun, aloittaa tai toimii lähteenä; ensi askel jossakin prosessissa tai hankkeessa; toimi tai toiminta, joka laittaa alulle tai toimii alullepanijana tai johtajana; alku, aloitus, lähde. Poliittisessa kontekstissa substantiivi *initiative* saa seuraavan merkityksen: "*The right of a citizen or defined number of citizens, outside the Legislature, to originate legislation, as has been established in some of the Swiss Cantons since 1869–70, and in Switzerland as a Federal Republic since 1874.*" Vapaasti suomennettuna lause kääntyy seuraavasti: lainsäätäjään kuulumattoman kansalaisen tai tietyn lukumääräisen kansalaisryhmän oikeus luoda lainsäädäntöä, kuten tietyissä Sveitsin kantoneissa on ollut mahdollista aina vuosista 1869–70 ja Sveitsin liittovaltiossa vuodesta 1874 alkaen.⁶⁶

Petition verbinä määritellään seuraavasti: "*To make a request or supplication to; spec. to address a written petition to (an authority) in respect of a particular cause; to make a formal application to (a court)*", joka vapaasti suomennettuna kuuluu seuraavasti: tehdä pyyntö tai anomus; osoittaa kirjallinen anomus (auktoriteetille) jonkin tietyn asian edistämiseksi; tehdä muodollinen hakemus (oikeudelle). Substantiivi *petition* määritellään seuraavasti: "*A formal written request or supplication, (now) esp. one signed by many people, appealing to an individual or group in authority (as a sovereign, legislature, administrative body, etc.) for some favour, right, or mercy, or in respect of a particular cause*". Vapaasti suomennettuna se kuuluu seuraavasti: muodollinen kirjoitettu pyyntö tai anomus, joka on usean ihmisen allekirjoittama ja osoitettu yksilölle tai ryhmälle auktoriteetteja (esim. suvereeni, lainsäätävä, hallinnon elin tai joku muu vastaava) palveluksen, oikeuden, armon, tai jonkin muun asian edistämiseksi.⁶⁷

Termeihin liittyvästä semantiikasta voidaan johtaa, että suomen kielen termi *aloite* vastaa sisällöltään englannin kielen termiä *initiative*; ja *anomus* puolestaan vastaa englannin kielen termiä *petition*. Semantiikoista käy myös ilmi, että *petition* ja *anomus*

⁶⁶ Oxford English Dictionary 2013.

⁶⁷ Oxford English Dictionary 2013.

on molemmat suunnattu valtaa pitävälle auktoriteetille, jolla on valta päättää anomuksen kohtalosta ja siitä, tuleeko anomuksen sisältämä asia vireille.⁶⁸ Aloiteella (initiative) on puolestaan kyvykkyyttä ja valtaa muuttaa asiaa, joka on kyseisten instrumenttien kohteena. Anomus ja petition on osoitettu suvereenille auktoriteetille, kun taas aloite ja initiative on osoitettu auktoriteetin sijasta kansalle eikä auktoriteetti tällöin voi estää vireille tuloa.⁶⁹ Aloitteen ja anomuksen erot on esitetty tiivistetysti seuraavassa listassa.

1. **Anomus (petition)** ⇒ anomus on vireillä ⇒ osoitettu suvereenille auktoriteetille (esim. eduskunta, kunnanvaltuusto, oikeus, presidentti) ⇒ edellyttää petitio-oikeuden ⇒ auktoriteetti päättää ⇒ ei valitusoikeutta ⇒ kyseessä on vaikuttamisoikeus ⇒ autoritarismi, autokratia, oligarkia, aristokratia, monarkia, diktatuuri, edustuksellinen demokratia.
2. **Aloite (initiative)** ⇒ asia on vireillä ⇒ osoitettu kansalle/asukkaille, auktoriteetti sivuutetaan ⇒ edellyttää vireillepano-oikeuden ⇒ kansalaiset/asukkaat päättävät ⇒ ei valitusoikeutta ⇒ kyseessä on osallistumisoikeus ⇒ rajoitettu demokratia, suora demokratia, demokratia.

Mäenpää määrittelee petitio-oikeuden yleiseksi vireillepano-oikeudeksi. Vireillepano-oikeuden Mäenpää jakaa asialliseen ja muodolliseen vireilletuloon. Asialliseen vireilletuloon liittyy viranomaisen velvollisuus tehdä sisällöllinen asiaratkaisu, ja ratkaisuun liittyy asianosaisasema ja siihen kuuluva valitusoikeus. Muodollisessa vireilletulossa, johon kuuluu kuntalain 28 § asukkaan aloiteoikeus, ei kuulu sisällöllistä ratkaisupakkoa eikä asianosaisasemaan kuuluvaa valitusoikeutta.⁷⁰ Mäenpään analyysin perusteella kuntalain 28 §:ssä säädetty aloiteoikeus kuuluu semantiikaltaan anomus- eli petitio-oikeuden luokkaan; se ei ole oikea aloiteoikeus niin kuin aloiteoikeus kansainvälisessä semantiikassa ymmärretään.

⁶⁸ Suksi 1993, s. 6.

⁶⁹ Suksi 1993, s. 7.

⁷⁰ Mäenpää 2004, s. 229–231.

4.2 Referendumi, plebiskiitti ja kansanäänestys

Semanttisesti referendumi ja plebiskiitti ovat termejä, jotka määrittävät kansanäänestyksen käsitettä. Ne myös liittyvät oleellisesti valtiomuodon, suvereenisuuden ja äänioikeuden käsitteisiin. Valtiomuotoa ja suvereenisuutta ne määrittävät valtiossa olemassaolollaan tai ei-olemassaolollaan. Käsitteet ilmentävät instrumentteja, joista ensimmäinen on tarkoitettu kansan ja jälkimmäinen vallanpitäjien käyttöön. Referendumi ja plebiskiitti liittyvät yksilöiden äänioikeuden käsitteeseen siten, että referendumi edellyttää äänioikeuden olemassaoloa, plebiskiitti puolestaan ei. Äänioikeudesta ja siihen liittyvästä terminologiaa käsitellään tarkemmin kappaleessa 4.3.

Plebiskiitti-termin historia johtaa Rooman valtakuntaan aina aikaan 400 eaa. Ranskassa termi on ollut käytössä vuodesta 1739 alkaen tarkoittaen kansan konsultointia eli kansalaisten mielipiteen kysymistä poliittisesta asiakysymyksestä. Kyseessä on siis neuvoa-antava kansanäänestys, jonka tulokselle on ominaista, että se ei ole poliittista elintä sitova.⁷¹ Plebiskiitille on tyypillistä, että sen vireillepanijana toimii poliittinen valtaa pitävä elin. Sen järjestäminen voi perustua myös kansalaisten aloitteeseen, kuten esimerkiksi Suomessa. Plebiskiitti substantiivina määritellään seuraavasti: *"A direct vote of all the members of an electorate to decide a question of public importance, e.g. a proposed change in the constitution, union with another state, acceptance of a government programme, etc. (cf. referendum n.). Also more generally: a public expression (with or without binding force) of the wishes or opinion of a community."* Vapaasti suomennettuna se tarkoittaa seuraavaa: valitsijakunnan välitön äänestys, jolla päätetään yhteiskunnallisesti tärkeä kysymys, esim. ehdotettu perustuslain muutos, valtioliitto toisen valtion kanssa, hallituksen ohjelman hyväksyminen, jne. (vrt. referendumi subs.). Myös yleisemmin: yhteiskunnan (sitova tai sitomaton) kannanotto johonkin yhteisön esittämään toiveeseen tai mielipiteeseen.⁷²

Referendumi-termin historia ajoittuu 1850-luvun Sveitsiin. Termi esiintyy myös useissa muissa valtioissa, kuten Australiassa, Yhdysvalloissa, Tanskassa ja Saksassa. Referendumilla kyseisissä valtioissa tarkoitetaan poliittista elintä sitovaa kansanäänestystä asiakysymyksessä. Tämän lisäksi äänestys yleensä saatetaan vireille kansalaisten laatimalla aloitteella, jolloin kyseessä on fakultatiivinen referendumi.

⁷¹ Suksi 1993, s. 9–14 ja Scruton 2007, s. 527.

⁷² Oxford English Dictionary 2013.

Äänestys voi tulla vireille myös perustuslaissa olevan ehdon täyttyessä, jolloin kyseessä on pakollinen referendum.⁷³ Referendumi-termi on käytössä myös Iso-Britanniassa, mutta siellä sen merkityssisältö on yhtenevä plebiskiitti-termin kanssa. Referendumi substantiivina määritellään seuraavasti: *"The process or principle of referring an important political question (e.g. a proposed constitutional change) to be decided by a general vote of the entire electorate; a vote taken by referendum. Cf. plebiscite n."* Vapaasti suomennettuna se tarkoittaa seuraavaa: prosessi tai periaate, miten poliittisesti tärkeä kysymys saatetaan päätettäväksi välittömällä kansanäänestyksellä; asian päättäminen referendumilla. Vrt. plebiskiitti subs.⁷⁴

Kun plebiskiittiä ja referendumia vertaa keskenään, ero on selkeä. Plebiskiitillä vallanpitäjä kysyy kansan mielipidettä, referendumilla kansa päättää haluamassaan asiassa. Molempiin liittyy kansanäänestyksen traditio, mutta tradition oikeudellinen merkitys eroaa merkittävästi sen mukaan, onko kyseessä plebiskiitti vai referendum. Plebiskiitissä kansa ilmaisee sananvapauden turvin mielipiteensä, joka ei sido edustuksellisia elimiä; referendumin ollessa kyseessä kansan käyttää äänestysoikeutta, joka edellyttää äänioikeuden, ja päättää asiakysymyksessä edustuksellisia elimiä sitovasti. Suomen valtiomuodossa plebiskiittiä vastaava järjestelmä on neuvoa-antavat valtiolliset ja kunnalliset kansanäänestykset. Referendumia eli sitovaa kansanäänestystä vastaavaa instituutiota Suomen valtiomuoto ei tunne.

4.3 Vaalioikeus, äänioikeus, äänioikeutettu ja äänestys oikeus

Kansanvallan ja demokratian toteutumisen näkökulmasta referendumin, plebiskiitin ja kansanäänestyksen lisäksi kiistatta tärkeimpiä käsitteitä ovat vaalioikeus, äänioikeus, äänioikeutettu ja äänestys oikeus. Kyseiset neljä termiä määrittävät kansalaisille erottamattomasti kuuluvia vaikuttamisoikeuksien (välillinen) ja osallistumisoikeuksien (välitön) sisältöä (ks. kappaleet 7 ja 8). Valitettavasti nämä neljä termiä ovat nykyään yhtä epämääräisiä kuin demokratia-termi itsessään, ja siksi on perusteltua perehtyä tarkemmin kyseisten termien merkityssisältöön.

Kuten Palonen toteaa, suomen kielen käsite äänestäminen viittaa kahteen eri tekoon, henkilöiden välillä valitsemiseen (saks. Wahl) ja äänestämiseen tietystä

⁷³ Suksi 1993, s. 9–14 ja Scruton 2007, s. 584–585.

⁷⁴ Oxford English Dictionary 2013.

asiakysymyksestä (saks. Abstimmung).⁷⁵ Tämä kahden asian sekoittuminen on löydettävissä myös Suomen lainsäädännöstä, missä vaalioikeus-termi yhdistyy äänioikeus-termiin, vaikka kyseessä on kaksi eri asiaa. Vaalioikeus tarkoittaa oikeutta asettua ehdokkaaksi ja äänestää henkilövaaleissa eli kyseessä on kansalaisen vaikuttamisoikeus valtio- ja kunnallishallintoon. Äänioikeus puolestaan tarkoittaa oikeutta äänestää asiakysymyksistä kansanäänestyksissä eli referendumeissa; näin ollen kyse on osallistumisoikeudesta valtio- ja kunnallishallintoon.⁷⁶ Äänioikeutetun käsite on puolestaan luotu rajaamaan yksilölle erottamattomasti kuuluvaa äänioikeuden laajuutta siten, että Suomalaisessa valtio- ja kunnallishallinnossa äänioikeutta kansalaisilla ei ole. On ainoastaan vaalioikeus ja oikeus ilmaista äänioikeutettuna mielipide valtiollisissa ja kunnallisissa neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä.

Perustuslain 14 § luo käsitteen *äänioikeutettu*, joka tarkoittaa, että *"Jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä."* Säädöksessä viitataan termeihin valtiolliset vaalit sekä kansanäänestys. *Valtiolliset vaalit* tarkoittaa eduskuntavaalia sekä presidentinvaalia. *Kansanäänestys* puolestaan tarkoittaa kansanvallan näkökulmasta kahta eri asiaa: valtiovaltaa sitomatonta neuvoa-antavaa kansanäänestystä, jota kutsutaan plebiskiitiksi, sekä valtiovaltaa sitovaa kansanäänestystä, joka on nimeltään referendum (referendumia koskevaa sääntelyä ei Suomen lainsäädännössä ole olemassa ja siksi säädöstä voidaan pitää yhtenä Suomelle tyypillisen fasadisääntelyn ilmenemismuodoista). Säädöksessä määritetään, että Suomen kansalaiset ovat äänioikeutettuja ilmaisemaan mielipiteensä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä, mutta äänioikeutta Suomen kansalla ei ole. Perustuslain ensimmäisen luvun tapaan perustuslain toisen luvun 14 pykälä antaa ymmärtää, että kansalaisilla on laajemmat oikeudet käytössään kuin todellisuudessa on; perustuslain teksti ei vastaa todellisuutta.

Edelleen käsite *äänioikeutettu* esiintyy perustuslaissa ainoastaan vaaleja koskevilla pykälillä kuten PL 25.1 ja 27.1 §. Laissa menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä (26.6.1987/571) äänioikeus-termiä ei esiinny säädöstekstissä, vaan sen sijasta käytetään termiä äänestysoikeutettu, joka kylläkin viittaa termiin äänioikeutettu. Molemmilla termeillä, äänestysoikeutettu ja äänioikeutettu, määritetään mielipiteen ilmaisuun oikeutettua kansalaisten piiriä. Vaalilaissa käsite äänioikeutettu

⁷⁵ Palonen 2012, s 37.

⁷⁶ Büchi – Braun – Kaufmann 2008 s. 145.

ilmenee 2 pykälässä seuraavasti: *"Eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa on äänioikeutettu jokainen Suomen kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta."* Säädos on otsikkotasolla nimetty äänioikeudeksi, mutta kuten aikaisemmin on jo todettu, säädöksen ja lukujen otsikot eivät ole voimassa olevaa oikeutta eikä otsikoille voi laittaa minkäänlaista painoarvoa oikeudellisessa harkinnassa. Näin ollen käsillä olevassa säädöksessä määritetään vaalioikeutta, ei äänioikeutta.

Edelleen esimerkkinä äänioikeuden sekoittamisesta vaalioikeuteen ja äänestys oikeuden sekoittamisesta äänioikeutettuun on kuntalain 26 §. Pykälän otsikko on *Äänioikeus ja äänestys oikeus*. Otsikko on harhaanjohtava, koska pykälässä määritetään asukkaiden vaalioikeus kunnallisvaaleissa ja vaalioikeuden laajuus sekä äänioikeutettujen piiri neuvon-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä. Säädöksen otsikon tulisi olla *Vaalioikeus ja äänioikeutettu*, jolloin se vastaisi säädöstekstin rajaamaa oikeusasemaa.

Tiivistäen termien vaalioikeus, äänioikeus, äänioikeutettu ja äänestys oikeus merkityssisällöt ovat seuraavat:

- **Vaalioikeus:** kansalaisilla oleva oikeus asettua ehdokkaaksi eduskunta-, presidentin- ja kunnallisvaaleissa sekä äänestää henkilöä kyseisissä vaaleissa.
- **Äänioikeus:** kansalaisilla oleva oikeus päättää valtio- ja kunnallishallintoa sitovasti itseään ja ympäristöään koskevissa asiakysymyksissä niin halutessaan.
- **Äänioikeutettu:** Suomen lainsäädännössä käytetty termi, jolla äänioikeus rajoitetaan tarkoittamaan vaalioikeutta (osa fasadisääntelyä).
- **Äänestys oikeus,** kansalaisilla oleva oikeus äänestää kansanäänestyksessä (referendumi), jossa päätetään asiakysymyksistä (ks. kappaleet 6.3 ja 8). Äänestys oikeus edellyttää äänioikeuden olemassaoloa.

5 DEMOKRATIAN VÄHIMMÄISEHDOT

Sawardin ja Rossin kaltaisten akateemisten tutkijoiden ja oikeusoppineiden lisäksi niin demokratialle kuin myös muille hallintomuodoille on kansainvälisissä yhteisöissä laadittu tietyt vähimmäisehdot. Demokratian osalta merkittävimpinä yhteisöinä mainittakoon Yhdistyneet Kansakunnat (YK), Democracy Reporting International (DRI) ja Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe). Edellä mainituista YK:n yleiskokous 23.3.2005 antoi päätöslauselman (A/RES/59/2001), jossa demokratialle määriteltiin vähimmäisvaatimukset.⁷⁷ Päätöslauselman demokratiamääritelmää on jatkojalostanut Democracy Reporting International, joka laati lokakuussa 2011 asiaa käsittelevän raportin. Raportissa avattiin YK:n päätöslauselman sisältämiä demokratian kriteerejä valtiohallinnon näkökulmasta.⁷⁸ Kolmas merkittävä demokratiaa tutkiva yhteisö on Initiative and Referendum Institute Europe, joka julkaisi vuosina 2008 ja 2010 uudistetun painoksen julkaisusta nimeltään Guide Book to Direct Democracy.⁷⁹ Aristoteleen, Rossin ja Sawardin lisäksi näiden kolmen yhteisön laatimat demokratiamääritelmät muodostavat keskeiset lähteet tässä tutkielmassa tehtävälle Suomen valtio- ja kunnallishallinnon demokraattisuuden asteen määrittämiselle.

5.1 Demokratian vähimmäisehdot YK:n ja DRI:n mukaan

Democracy Reporting International (DRI) on johtanut YK:n päätöslauselmasta seuraavat seitsemän keskeistä vähimmäisehtoa demokraattiselle valtiohallinnolle: 1) valtiovallan kolmijako (separation and balance of power), 2) oikeuslaitoksen riippumattomuus (independence of judiciary), 3) pluralistinen puolue- ja hallintojärjestelmä (a pluralistic system of political parties and organisations), 4) oikeusvaltioperiaatteen kunnioitus (respect of the rule of law), 5) hallinnon vastuunalaisuus ja läpinäkyvyys (accountability and transparency), 6) vapaa, itsenäinen ja pluralistinen massamedia (free, independent and pluralistic media) sekä 7) poliittisten perusoikeuksien kunnioitus (respect for political rights). Seuraavassa seitsemässä kappaleessa nämä vähimmäisehdot avataan tarkemmin ja lopuksi ehdon toteutumista verrataan Suomen valtio- ja kunnallishallintoon.

⁷⁷ Yhdistyneet Kansakunnat, yleiskokous 23.3.2005.

⁷⁸ Democracy Reporting International 2011.

⁷⁹ Initiative and Referendum Institute Europe 2010.

5.1.1 Valtiovallan kolmijako

DRI määrittelee ja perustelee valtiovallan kolmijaon vaatimusta montesquieulaiseen⁸⁰ vallan tasapainojärjestelmän tapaan seuraavasti: *"demokraattisen valtiohallinnon valta ei saa keskittyä yhteen hallinnon kolmesta – lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta, tuomiovalta – yksikköön, vaan valta tulee jakaa siten, että jokainen kolmesta vallan muodosta voi toimia itsenäisesti kuten yksikön toimenkuvaan kuuluu. Nämä toimenkuvat tulee olla selkeästi määritellyt ja rajatut, ja yksiköiden on noudatettava laillisuusperiaatetta."* Tällä vähimmäisehdolla pyritään estämään niin sanotun tyrannian syntymistä valtiohallintoon.

Keskeisessä roolissa ei niinkään ole tiukka, klassista vallanjakoa noudattava hallinnon muoto, vaan tosiasiallinen valtiovallan jakautuminen ja julkisen vallankäytön lainalaisuus. DRI:n mukaan *de facto* valtiovallan järjestäytymistä analysoitaessa tulee keskittyä seuraaviin kysymyksiin: 1) Onko vaaleilla valituilla edustajilla (eduskunnalla) tosiasiallisesti lainsäädäntövaltaa, 2) onko edustajilla (eduskunnalla) riittävä kompetenssi käyttää lainsäädäntövaltaa, 3) onko eduskunnalla käytettävissä keinot, joilla se voi saattaa valtioneuvoston vastuuseen sen tekemistä päätöksistä ja 4) voiko eduskunta täyttää sen lakiasäättävän tehtävän?⁸¹

Suomen perustuslaissa määriteltyä (PL 3 §) valtiovallan kolmijakojärjestelmää on purettu parlamentarismien eduksi, vaikka itse parlamentarismien sisältöä ei lainsäädännössä määritellä kuin pintapuolisesti.⁸² Nämä toimet ja Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ovat käytännössä hämärtäneet lainsäädäntö- ja hallitusvallan rajoja. Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa ja perustuslain 3:n 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Edelleen PL 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Pelkästään Suomen perustuslain tekstin perusteella Suomi näyttäisi toteuttavan vallan tasapainojärjestelmää YK:n ja DRI:n edellyttämällä tavalla, mutta kuten reaali maailmasta tiedämme, se mitä säädösteksteissä sanotaan ei välttämättä ole se miten *de facto* toimitaan.

DRI:n mukaan selvitettävänä oleva *de facto* vallankäyttö liittyy eduskunnan ja edustajien tosiasialliseen lainsäädäntövalttaan. Käsité ei kuitenkaan ole aivan niin

⁸⁰ Koikkalainen – Korvela 2012, s. 281.

⁸¹ Democracy Reporting International 2011, s. 9.

⁸² Saraviita 2011, s. 72, 97.

yksipuolinen kuin säädöksen perusteella voisi luulla. Käytännössä eduskunnan lainsäädäntövaltaa heikentää kansanedustajan aloiteoikeuden vähäinen merkitys. Kuten Saraviita toteaa: *"Eduskunnan de facto lainsäädäntövalta on sidoksissa hallitusohjelman toteutukseen. Asiallisesti laajinta lainsäädäntösidoista toimivaltaa käyttävät ne ryhmittymät, jotka ovat vaalien jälkeen päättäneet perustaa uuden enemmistöhallituksen ja jotka sopivat keskenään uuden hallitusohjelman ja lainsäädäntösuunnitelman sisällöstä."*⁸³ Tämän ja kansanedustajan aloiteoikeuden vähäisen merkityksen seurauksena eduskunnan lainsäädäntövalta supistuu käytännössä hallituksen lainsäädännöllisen toimivallan arvosteluoikeudeksi siitä huolimatta, että kaikki lait tulee eduskunnan hyväksyä. Teoriassa lain eduskuntakäsittelyssä on mahdollista, että eduskunta hylkää lain. Tämä mahdollisuus on teoreettinen, koska kaikilla eduskuntaryhmillä on ryhmän sisäiset puoluekurisäännökset ja sanktiot, jotka pakottavat enemmistöhallituksessa olevan eduskuntaryhmän äänestämään hallituksen kannan mukaisesti. Oppositioyhtymät eivät voi estää lain voiman tuloa.

Hallitusvaltaa Suomessa käyttävät valtioneuvosto ja tasavallan presidentti (PL 3.2 §). Saraviidan mukaan hallitusvalta määritellään julkisen vallan käytöksi valtiovallan ylimmällä tasolla sekä valtioneuvostotason alapuolella, pääosin ministeriötasossa tai – johdossa (PL 119 §). Edelleen valtioneuvoston päätöksentekomenetelmistä ja toimivallasta säädetään pääosin valtioneuvostolaissa, valtioneuvoston ohjesäännössä ja asetuksessa valtioneuvoston kansliasta. Hallitusvallan käytön lainmukaisuutta valvoo erityisesti valtioneuvoston oikeuskansleri (PL 108 §) perustuslain 10 luvussa säädetyn erityismenettelyn ja sanktiojärjestelyn.

Tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus (KKO) ja korkein hallinto-oikeus (KHO) (PL 3.3 §). Tämän lisäksi valtakunnanoikeus toimii KHO:n, KKO:n, valtioneuvoston jäsenen, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen virkasyytefoorumina (PL 111 §). Edelleen korkeimpien tuomioistuinten toimintaa säädellään laissa korkeimmasta oikeudesta sekä laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Saraviita määrittää tuomiovallan eli lainkäyttövallan riippumattomuuden ainoaksi Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä toteutuvaksi klassisen vallanjako-opin osaksi.⁸⁴

⁸³ Saraviita 2011, s. 76.

⁸⁴ Saraviita 2011, s. 102.

Kun Suomen valtiovallan *de facto* -vallanjakautumista tarkastelee DRI:n neljän kysymyksen näkökulmasta, havaitsee, että parlamentarismen nimissä hallitusvalta ja lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta ovat sulautuneet merkittävin osin. Ensimmäinen kysymys kuului: onko vaaleilla valituilla edustajilla tosiasiallisesti lainsäädäntövaltaa? Teoriassa on, koska eduskunnan tulee hyväksyä kaikki lait, mutta *de facto* -lainsäädäntötoimet päätetään pääosin vaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa, joihin osallistuvat ainoastaan puolueiden puheenjohtajat vaalit voittaneen puolueen puheenjohtajan johdolla. Hallitusneuvotteluissa päätetään hallitusohjelma, jonka enemmistöhallitus toimeenpanee puolueiden sisäisten puoluekurisäännösten ja sanktioiden saattelemana.

DRI:n esittämä toinen kysymys: onko edustajilla (eduskunnalla) riittävä kompetenssi käyttää lainsäädäntövaltaa? Jälleen on todettava, että teoriassa on. Eduskunta käyttää lainsäädännön kontrollivaltaa, jonka perusteella se voi keskustella, muuttaa, hyväksyä ja hylätä lain. Tämän lisäksi kansanedustajalla on lakialoiteoikeus. Kompetenssin näkökulmasta katsottuna edustajilta puuttuu kompetenssi, koska valtioneuvoston hallussa ovat ministeriöt ja siten lakien valmisteluun tarvittava viranomaiskoneisto.⁸⁵

DRI:n esittämä kolmas kysymys on seuraava: onko eduskunnalla käytettävissä keinot, joilla se voi saattaa valtioneuvoston vastuuseen sen tekemistä päätöksistä? Perustuslain 43 ja 64 §:n perusteella yksittäinen ministeri tai valtioneuvosto kokonaisuudessaan voidaan erottaa milloin tahansa eduskunnan enemmistöpäätöksellä. Käytännössä prosessi käynnistyy perustuslain 43 §:n mukaisella eduskunnan välikysymyksellä, joka on osoitettu yksittäiselle ministerille tai koko valtioneuvostolle yhteisesti. Välikysymyksen vastauksen perusteella eduskunta äänestää, nauttiiko valtioneuvosto tai yksittäinen ministeri, jolle välikysymys on osoitettu, eduskunnan luottamusta. Äänestys edellyttää, että keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta. Mikäli äänestystulos osoittaa epäluottamusta, instanssi, jolle kysymys oli osoitettu, joutuu eroamaan tehtävästään perustuslain 64 §:n mukaisesti. Välikysymyksen lisäksi valtioneuvoston tai ministerin nauttima luottamus voidaan asettaa äänestyksen alaiseksi eduskunnan täysistunnossa ehdotetun ponnella avulla. Tällöin ponteen ehdotetaan sisällytettäväksi toteamus tai lausuma siitä, ettei hallitus tai yksittäinen ministeri nauti eduskunnan luottamusta.

⁸⁵ Palonen 2012, s. 176.

Suomalaisessa parlamentarismissa välikysymyksen tai ponnen ei kuitenkaan odoteta johtavan epäluottamuslauseen antamiseen hallitukselle, koska hallitusryhmien erinäiset etuisuudet ja ylivertaiset vaikuttamis- ja tietojensaantimahdollisuudet oppositioon nähden varmistavat sen, ettei hallitusta *de facto* voida pakottaa eroamaan.⁸⁶ Edellä sanottua voidaan pitää pätevänä myös yksittäiseen ministeriin kohdistetun välikysymyksen osalta. Käytännössä muita eduskunnan käytettävissä olevia keinoja, joilla valtioneuvosto voidaan asettaa vastuuseen sen tekemistä päätöksistä, ei ole. Kuten todettua, nekin keinot, joilla vastuuseen asettaminen olisi mahdollista, eivät *de facto* toimi tarkoitetulla tavalla.

Neljäs kysymys, jonka DRI esittää raportissaan, on seuraava: voiko eduskunta (parlamentti) täyttää sen lakiasäättävän tehtävänsä? Kolmen edeltävän kysymyksen perusteella on todettava, että itsenäistä lainsäädäntövaltaa sanan varsinaisessa merkityksessä ei eduskunnalla ole. Käytännössä lakien eduskuntakäsittely on pakollinen muodollisuus, joka lähinnä palvelee opposition – sinänsä tärkeää – vaalityötä. Tosiasiallisesti lain läpimenosta on päätetty jo hallitusryhmien sisäisissä kokouksissa, joiden päätöksistä yksittäisellä kansanedustajalla ei ole mahdollisuutta ryhmäkurisäännösten vuoksi poiketa. Mikäli ryhmäkurisäännöksillä poistetaan hallituspuolueiden yksittäisiltä kansanedustajilta oikeus äänestää vakaumuksensa mukaan, on perusteltua kysyä: onko eduskunnasta tullut valtioneuvoston jatke ilman itsenäistä valtaa yhteenkään asiaan ja onko se siten menettänyt merkityksensä parlamentaarisenä julkisen keskustelun ja päätöksenteon areenana?

5.1.2 Oikeuslaitoksen riippumattomuus

DRI pohjaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden vaatimuksen YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen eli lyhennettynä KP-sopimukseen, erityisesti sen 14 artiklaan. DRI korostaa, että oikeuslaitoksen riippumattomuus on keskeisessä roolissa erityisesti silloin, kun kysymykseen tulevat valtioneuvoston vastuunalaisuus ja kysymykset hallintolain ja perustuslain noudattamisesta.

Suomessa perustuslain 3 §:n 3 momentin säännös tuomioistuinten riippumattomuudesta sekä tuomioistuinten perusjaosta on keskeinen. Sitä vahvistamaan on säädetty tuomarin virassapysymisoikeus (PL 103 §). Säädöksen

⁸⁶ Saraviita 2011, s. 419–420.

mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman hänen suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Edelleen nimittämisestä säädetään useissa laeissa, mm. laissa tuomareiden nimittämisestä (205/2000), VNa tuomareiden nimittämisestä (427/2000), Valtion virkamieslain (750/1994) luvussa 12 ja edelleen vakuutuslaissa (132/2003) 6 §, hallinto-oikeuslaissa (430/1999) 8 §, markkinaoikeuslaissa (1527/2001) 5 § sekä laissa työtuomioistuimesta (646/1974) 2 §. Edelleen YK on laatinut 20 periaatetta, joiden avulla tuomioistuinten riippumattomuus voidaan saavuttaa ja taata.⁸⁷ Kyseisten periaatteiden läpikäyminen rajataan tämän tutkielman ulkopuolelle.

5.1.3 Pluralistinen puolue- ja hallintojärjestelmä

DRI perustaa pluralistisen puolue- ja hallintojärjestelmän vaatimuksen KP-sopimuksen 22 ja 25 artikloihin sekä YK:n ihmisoikeuskomitean antaman kommentin 25 kappaleisiin 17 ja 26.⁸⁸ Pluralistinen puoluejärjestelmä edellyttää YK:n ja DRI:n mukaan, että valtio osaltaan edistää monipuoluejärjestelmän kehittymistä siten, että järjestelmä ei vain tarjoa lukumäärällisesti useita puolueita vaan aidosti ja tosiasiallisesti tarjoaa erilaisia poliittisia puolueita, jotka edustavat erilaisia poliittisia vaihtoehtoja. Tällä vaatimuksella pyritään estämään multi-puoluejärjestelmän fasadin syntyminen, jossa valtio sponsoroi yhtä tai useampaa puoluetta muiden kustannuksella.

Pluralistinen puoluejärjestelmä ei yksistään riitä mahdollistamaan demokratian toteutumista, vaan se vaatii rinnalleen toimintakykyisen opposition. Elinvoimainen oppositio niin eduskunnan *sisällä* kuin *ulkona* on ensiarvoisen tärkeä toimivan demokratian kannalta. Opposition tehtävä on tuottaa vaihtoehtoisia näkökulmia ja johtaa kriittistä yhteiskuntakeskustelua enemmistöhallituksen toimista. Tämä edellyttää opposition oikeuksien kirjaamista eduskunnan toimintasääntöihin sekä osin myös perustuslakiin. DRI tunnistaa raportissaan ainakin seuraavat oppositiolle kuuluvat oikeudet: 1) oikeus osallistua asian käsittelyyn, 2) oikeus valvoa asian käsittelyä ja tarkistaa asiaan liittyvät hallituksen asiakirjat, 3) oikeus viivyttää asian etenemistä, 4) joissakin tapauksissa estää enemmistöpäätös ja 5) vaatia lakiesityksen perustuslainmukaisuuden tarkistamista. DRI:n mukaan nämä oikeudet eivät kuulu vain

⁸⁷ Yhdistyneet Kansakunnat 1985.

⁸⁸ Yhdistyneet Kansakunnat, ihmisoikeuskomitea - yleiset kommentit 1996.

eduskunnan *sisäiselle* oppositiolle vaan korostuneesti myös eduskunnan *ulkoiselle* oppositiolle. DRI:n käyttämä ulkoinen oppositio -termi lienee tulkittava tarkoittavan kaikkia valtion kansalaisia eli kansaa, jota enemmistöhallituksen toimet kiinnostavat ja joilla on hallituksen ajamasta linjasta poikkeavia näkemyksiä ja ehdotuksia.

DRI:n mukaan valtion, joka haluaa lukeutua pluralistiseksi puolue- ja hallintojärjestelmäksi tulee täyttää DRI:n mukaan seuraavat kolme vaatimusta: 1) laissa tulee olla määriteltynä säännökset puolueiden toimintakehyksistä, 2) puolueen rekisteröintioikeutta ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä kansallisen terveyden, moraalin, turvallisuuden sekä toisten oikeuksien ja vapauden kannalta ja 3) puolueen jäsenyys ei saa olla pakollista osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien harjoittamisen kannalta.

5.1.4 Opposition oikeudet puolue- ja hallintojärjestelmässä

Kuten YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassa sekä DRI:n raportissa tähdennettiin, toimintakyinen oppositio tarvitsee lain tasoista säätelyä ja riittävät oikeudet, joiden varassa oppositio voi täyttää sen tehtävänsä osana demokratiaa. Opposition aseman määrittämiseksi DRI esitti viisi vaatimusta (ks. kappale 5.1.3), joiden täytyessä demokratian vaatima ja toimintakyinen niin eduskunnan *sisäinen* kuin *ulkoinen* oppositio voidaan katsoa olevan olemassa suomalaisessa yhteiskunnassa. *Sisäisen* ja *ulkoisen* opposition oikeudellisen aseman voidaan katsoa perustuvan perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan: "*Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.*" Seuraavissa viidessä kappaleessa tutustutaan tarkemmin opposition oikeuksiin DRI:n vaatimusten mukaan.

Vaatus 1. Opposition oikeus osallistua asian käsittelyyn

DRI:n ensimmäinen vaatimus kohdistuu opposition *oikeuteen osallistua asian käsittelyyn*. Eduskunnan *sisäinen* oppositio muodostuu enemmistöhallitukseen kuulumattomista puolueista, jotka puolestaan koostuvat kansanedustajista. Kansanedustajilla on edustaja-asemansa perusteella oikeus osallistua eduskunnan täysistuntoihin ja siten osallistua täysistunnoissa käsiteltävänä olevien asioiden käsittelyyn, käyttää puheenvuoroja, vastapuheenvuoroja, tehdä sekä muutosehdotuksia että äänestusehdotuksia, ehdottaa ajankohtaiskeskustelua, ehdottaa epäluottamusta valtioneuvostolle tai yksittäiselle ministerille ja äänestää asiassa (PL 41, 44, 45 §:t ja ETJ 26, 50, 52, 53, 58, 59, 60 §:t). Eduskunnan täysistunnoissa käytettävien

osallistumisoikeuksien lisäksi opposition edustajilla on mahdollisuus osallistua asioiden käsittelyyn niissä eduskunnan valiokunnissa, joihin opposition edustajia on valittu. Osallistumisoikeus kuitenkin koskee ainoastaan valiokuntaan valittuja edustajia.

Kun oikeutta *osallistua asian käsittelyyn* tarkastelee eduskuntainstituution *ulkoisen* opposition eli eri mieltä olevan kansan näkökulmasta, käytettävissä olevia keinoja ei ole. Siitä huolimatta, että perustuslain 2 §:n 2 momentin perusteella kansanvaltaan sisältyy oikeus osallistua yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen, tosiasialliset oikeudet osallistua ovat sääntelemättömiä (ks. kappale 8). Ainoastaan tarkkaan rajatuissa tilanteissa jälkikäteiset oikeusturvakeinot ovat ainoa mahdollisuus muuttaa päätöstä, mutta osallistumisoikeuksiksi niitä ei voi suoranaisesti luokitella.

Vaatus 2. Opposition oikeus valvoa asian käsittelyä ja tarkistaa asiaan liittyvät hallituksen asiakirjat

DRI:n toinen vaatimus kohdistuu opposition oikeuteen valvoa *asian käsittelyä* ja *tarkistaa asiaan liittyvät hallituksen asiakirjat*. Eduskunnan *sisäisen* opposition käytettävissä olevat *asian käsittelyä* koskevat oikeudet perustuvat kansanedustajan asemaan. Eduskunnassa asioita käsitellään eduskunnan täysistunnoissa, eduskunnan valiokunnissa, ministerivaliokunnissa sekä valtioneuvostossa. Käsittelyn valvontaan liittyviä kansanedustajan oikeuksia ovat a) oikeus osallistua eduskunnan täysistuntoihin, b) oikeus olla läsnä suuren valiokunnan kokouksessa käsiteltäessä lainsäädäntöasiaa; muissa eduskunnan valiokunnissa kansanedustajalla ei ole läsnäolo-oikeutta, ellei hän ole valiokunnan jäsen (ETJ 36 §, PL 50.2 §), c) oikeus tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista (PL 45 §) ja d) oikeus tehdä ministerin vastattavaksi kirjallinen kysymys tämän toimialaan kuuluvasta asiasta, jolloin ministerin on vastattava 21 päivän kuluessa (ETJ 27 §). Edellä sanotun lisäksi vähintään kaksikymmentä kansanedustajaa voi tehdä valtioneuvostolle tai ministerille näiden toimialaan kuuluvasta asiasta välikysymyksen (PL 44 §). Eduskunnan suullinen kyselytunti palvelee myös opposition valvontatarkoitusta, mutta sen järjestäminen ei ole opposition vallassa, vaan siitä päättää puheneuvosto (ETJ 25 §). Kansanedustajan läsnäolo-oikeudesta ministerivaliokuntien kokouksissa ei löydy sallivaa säännöstä, joten läsnäolo-oikeutta ei ilmeisesti ole (VNOS luku 4).

Käsittelyn *asiakirjajulkisuuteen* liittyviä kansanedustajan oikeuksia ovat a) oikeus saada eduskunnan valtiopäiväasiakirjat sekä valiokuntien pöytäkirjat ja niihin liittyvät asiakirjat, ellei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin

säädettä tai valiokunta toisin päättää, sitten kun ne ovat julkisia (PL 50 §); eduskuntaryhmällä, joka ei ole edustettuna suuressa valiokunnassa, valiokunnassa tai sen jaostossa, on kuitenkin oikeus saada jäljennös vielä *keskeneneräisen* asian käsittelyasiakirjoista, jos ne eivät ole salaisia (ETJ 43a, 44 §:t), b) oikeus saada tieto eduskunnan täysistuntojen päiväjärjestyksestä sekä istunnossa esille tulevat asiat (ETJ 45, 46 §:t) ja c) oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä (PL 47.3 §). Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot, valiokunnalla on puolestaan oikeus saada toimialaansa kuuluvassa asiassa tarvitsemansa tiedot (PL 47.1, 47.2 §:t). Valtioneuvostolla on velvollisuus antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta (PL 46 §).

Kun oikeutta valvoa *asian käsittelyä ja tarkistaa asiaan liittyvät hallituksen asiakirjat* tarkastelee eduskuntainstituution *ulkoisen* opposition näkökulmasta, lähtökohtana on edelleen pidettävä perustuslain 2 §:ä kokonaisuudessaan sekä demokratian edellyttämää julkisuusperiaatetta ja kansalaisten perusoikeutta tietoon (PL 12 §). Julkisuus toimii tiedon saamisen, viestinnän vapauden, mielipiteenmuodostuksen ja julkisen keskustelun edellytyksenä ja samalla myös niiden välineenä. Julkisuussääntelyn tarkoitusta täsmentää julkisuuslain 3 §:n säännös, jonka mukaan lain tarkoituksena on *"toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan"*. Kyseessä on demokratian edistämiseen tähtäävä säädös. Julkisuuslakia ei kuitenkaan sovelleta eduskunnan eikä sen toimielimien toimintaan, vaan julkisuus niissä määräytyy perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen mukaan.⁸⁹ Poikkeuksen muodostaa lainvalmistelutyö, joka on eri asia kuin lainsäätämistyö ja siksi kuuluu julkisuuslain alaisuuteen.⁹⁰ Julkisuuslaki sisältää erityissäädöksiä, joilla pyritään laajentamaan lainvalmistelun julkisuutta (JulkL 6.1 ja 19 §).

⁸⁹ Mäenpää 2009, s. 90.

⁹⁰ Mäenpää 2009, s. 280.

Eduskunnan ulkopuolella olevan opposition oikeudet rajoittuvat samalle tasolle kansan oikeuksien kanssa. Perustuslaissa säädetään asiakirjajulkisuudesta, jonka perusteella eduskunnan täysistuntojen ja valiokuntien asiakirjat ovat allekirjoittamisen jälkeen saatavilla julkisessa tietoverkossa. Asian käsittelyn seuraaminen rajoittuu täysistuntojen seuraamiseen eduskuntatalolla, mutta oikeutta osallistua itse täysistunnossa käytävään keskusteluun ei ole.

Vaatus 3. Opposition oikeus viivyttää asian etenemistä

DRI:n kolmas vaatimus kohdistuu opposition oikeuteen *viivyttää asian etenemistä*. Suomen siirtyminen enemmistöparlamentarismiin 1990-luvun alussa on muuttanut eduskunnan sisäisiä hallituksen ja opposition valtasuhteita hallituksen eduksi.⁹¹ Enemmistöparlamentarismiin siirtyminen mahdollistettiin purkamalla vähemmistön suojaksi tarkoitettu lepäämäänjättämissäännöstö. Alun perin eduskunnan 1/3-vähemmistöllä oli oikeus lykätä minkä tahansa lakiesityksen voimaantuloa yli vaalien (valtiopäiväjärjestys 7/1928 66 §). Muutoksen myötä hallituksen tarve neuvotella tai valmistella merkittäviä lainsäädäntöratkaisuja siten, että opposition näkemyksiä otettaisiin huomioon, väheni.

Näiden muutosten myötä opposition mahdollisuudet viivyttää asian etenemistä ovat poistuneet. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä eduskunta voi päättää, että asia lähetetään suuren valiokuntaan, mutta päätös edellyttää määräenemmistöä. Tällöin määrävähemmistö ei riitä. Tämän lisäksi oppositio voi vain pyrkiä välikysymyksiin kiinnittämään median huomiota katsomiinsa heikkouksiin hallituksen lakiesityksissä. Vaikka välikysymyksellä voi teoriassa pakottaa hallituksen eroamaan, käytännössä tätä mahdollisuutta ei ole. Kuten Saraviita toteaa: *"hallitusryhmien erinäiset etuisuudet ja ylivertaiset vaikuttamis- ja tietojensaantimahdollisuudet oppositioon nähden varmistavat sen, ettei hallitusta de facto voida pakottaa eroamaan."*⁹²

Opposition oikeuksia käsittelevän Euroopan komission Venice-raportin mukaan merkittävä ja Euroopassa varsin yleinen opposition oikeus on vaatia lakiesityksen perustuslain mukaisuuden tarkistamista, joko kansalliselta

⁹¹ Saukkonen 2008, Suomen poliittinen järjestelmä –verkkokirja kappale 3.2.

⁹² Saraviita 2011, s. 419–420.

perustuslakituomioistuimelta tai muulta vastaavalta toimielimeltä.⁹³ Vaatimusta on eduskunnan määrävähemmistön kannatettava (yleensä määrävähemmistö tarkoittaa, että 1/3 tai 1/4 eduskunnan edustajista). Määrävähemmistöä koskevat säännöt luovat oppositiolle oikeuden käynnistää keskustelun esityksestä, vaatia muutoksia sekä kiinnittää median huomion lakiesitykseen. Näiden oikeuksien olemassaolo edellyttää, että oikeuksia koskevat säädökset löytyvät perustuslaista tai eduskunnan työjärjestyksestä.

Edelleen Venice-raportti mukaan joissakin Euroopan maissa, esimerkiksi Tanskassa, oppositiolla on käytössään lakisääteinen keino viivyttää asian etenemistä vaatimalla aikaa enintään 12 päivää ehdotuksen arviointiin ja vaatia asiantuntijakuulemisia. Vaatimusta on kannatettava 2/5 parlamentin jäsenistä. Vastaavanlaisia järjestelyitä on käytössä myös muissa Euroopan valtiossa, kuten Saksassa ja Norjassa.

Eduskunnan *ulkoisen* opposition näkökulmasta tilanne on vielä heikompi. Käytännössä ei ole mitään keinoja, joilla asian etenemistä eduskunnassa voisi viivyttää. Todettakoon, että DRI:n kolmas vaatimus eduskunnan sisäisen tai ulkoisen opposition osalta ei täyty Suomen valtiohallinnossa.

Vaatimus 4. Opposition oikeus joissakin tapauksissa estää enemmistöpäätös

DRI:n neljäs vaatimus liittyy opposition oikeuteen *joissakin tapauksissa estää enemmistöpäätös*. Vaatimus korostaa opposition oikeutta estää tai viivyttää perustuslain muuttamista. Opposition oikeus estää perustuslain muuttamista koskeva päätös edellyttää, että perustuslain muuttaminen on mahdollista vain määräenemmistöpäätöksin. Määräenemmistövaatimuksen tarkoitus on 1) varmistaa laaja poliittinen konsensus ja 2) suojata opposition tavoitteita ja oikeuksia sekä vähemmistöjä.⁹⁴ Määräenemmistövaatimus suojaa vähemmistöä ja oppositiota ainoastaan niin kauan kuin hallitus ei muodostu puolueista, jotka muodostavat super-enemmistön eduskunnassa.

Yhtäläisen tärkeä määräenemmistövaatimus kohdistuu eduskunnan työjärjestyksestä koskeviin muutoksiin. Eduskunnan työjärjestyksessä säädetään tarkemmin monista eduskunnan työskentelytapoihin liittyvistä oikeuksista. Oppositiolla

⁹³ Council of Europe, Venice Commission 2010, s. 16.

⁹⁴ Council of Europe, Venice Commission 2010, s. 27.

tulee olla mahdollisuus estää eduskunnan työjärjestystä koskevat muutokset suojatakseen oikeuksiaan. Opposition oikeus suojataan juuri määräenemmistövaatimuksella.

Suomessa eduskunnan työjärjestyksestä päätetään lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta työjärjestys ei kuitenkaan ole laki (PL 41.1 § ja PL 52 §). Eduskunnan työjärjestyksen asema lakien hierarkiassa on hiukan epäselvä. Saraviidan mukaan työjärjestys on hierarkiassa lakien alapuolella mutta asetuksia ylempänä.⁹⁵ Koska eduskunnan työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä, yksinkertainen enemmistö eduskunnassa riittää muutoksen hyväksymiseen.

Näin ollen Suomen valtiohallinnossa ei eduskunnan *sisäisen* opposition oikeuksia suojata Venice-raportin edellyttämällä tavalla. Raportti nimen omaan edellyttää, että eduskunnan työjärjestystä koskevat muutokset tulee tehdä määräenemmistöpäätöksin (2/3 kannatus eduskunnassa), jolloin oppositiolla on mahdollisuus estää muutos ja suojata oikeuksiaan. Oppositiolla ei kuitenkaan ole keinoja suojata asemaansa, jos hallitus muodostuu puolueista, jotka muodostavat super-enemmistön eduskunnassa.

Lienee sanomattakin selvää, ettei Suomen eduskunnan *ulkoisella* oppositiolla ole mitään konkreettista keinoa estää eduskunnan enemmistöpäätöstä. Jotta kansa voisi jollakin tapaa estää eduskunnan enemmistöpäätöksen, tulisi kansalla olla PL 2 §:n 2 momentissa sekä 14 §:n 4 momentissa säädetty osallistumisoikeus eduskunnassa käsiteltävistä asioista päättämiseen kansan niin halutessa (ks. kappale 8).

Vaatus 5. Opposition oikeus vaatia lakiesityksen perustuslainmukaisuuden tarkistusta

DRI:n viides ja viimeinen vaatimus kohdistuu opposition oikeuteen *vaatia lakiesityksen perustuslainmukaisuuden tarkistamista*. Kyseinen oikeus on hyvin tavallinen suurimmassa osassa Eurooppaa. Kyseessä on vähemmistön oikeus vaatia lakiehdotuksen tai muun lakiin rinnastettavan ehdotuksen perustuslainmukaisuuden tarkistamista valmistelijoista riippumattomassa instanssissa. Tavallisesti tutkivana instanssina on perustuslakituomioistuin.⁹⁶ Useissa maissa on määrävähemmistön on kannatettava vaatimusta (yleensä 1/3 parlamentin jäsenistä).

⁹⁵ Saraviita 2011, s. 408.

⁹⁶ Council of Europe, Venice Commission 2010, s. 28.

Suomessa ei ole perustuslakituomioistuinta, vaan perustuslainmukaisuutta valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta (PL 74 §). Kyseisen valiokunnan kokoonpanosta ei ole säädöksiä, mutta tavallisesti se koostuu eri puolueiden kansanedustajista eikä se näin ollen edusta eduskunnan ulkopuolista ja riippumatonta valvonnan instanssia. Perustuslakivaliokunnan tehtävä perustuslain 74 §:n mukaan on *”antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”*. Perustuslakivaliokunnan käsittelyä vaativista asioista säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Työjärjestyksen mukaan asia perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta lähetetään automaattisesti perustuslakivaliokuntaan (ETJ 32 §). Edelleen eduskunnan työjärjestyksen 38 § velvoittaa valiokunnan pyytämään lausunnon perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta taikka suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä.

Eduskunnan *sisäisellä* oppositiolla on oikeus täysistunnossa lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä tehdä ehdotus asian lähettämiseksi sitä valmistelevasti käsitelleeseen valiokuntaan tai muuhun valiokuntaan (ETJ 53.6 §). Ehdotuksen hyväksyminen edellyttää kuitenkin eduskunnan määräenemmistöä eikä oppositiolla tai muulla eduskunnan vähemmistöllä ole laissa suojattua oikeutta (määrävähemmistösäädöstä) vaatia asian lähettämistä perustuslakivaliokuntaan.

Eduskunnan *ulkoisen* opposition asema on huomattavasti heikompi. Ainoatakaan suoran osallistumisen mahdollistamaa lain tasoista säädöstä ei ole. Ainoa keino, jolla asiaan voi yrittää vaikuttaa on 50 000 allekirjoitusta vaativa kansalaisaloite (PL 53.3 §). Kansalaisaloitteen kohtalosta ja sen perusteella tehtävistä toimenpiteistä päättää kuitenkin eduskunnan määräenemmistö (ks. kappale 7.1.1).

5.1.5 Oikeusvaltioperiaatteen kunnioitus (rule of law)

DRI toteaa raportissaan, että rule of law -termille (suomeksi oikeusvaltioperiaate) on kansainvälisesti muutamia erilaisia tulkintoja. Yhteistä näille tulkinnoille kuitenkin on, että oikeusvaltioperiaate velvoittaa kaikki julkista valtaa käyttävät viranomaiset noudattamaan riippumatonta ja puolueettomasti muodostettua oikeusjärjestelmää. Oikeusjärjestelmän ylläpidosta puolestaan vastaa valtio siten, ettei yksikään yksittäinen henkilö, julkinen tai yksityinen organisaatio ole lain taikka oikeusjärjestelmän yläpuolella.

Edelleen DRI raportissaan toteaa YK:n päätöslauselmaan (2005/23) vedoten⁹⁷, että oikeusvaltioperiaatteen kunnioitus on olennainen osa demokratiaa ja ihmisoikeuksien toteutumista ja näin ollen asettaa tiettyjä vaatimuksia lainsäädäntöprosessille. Prosessin tulee olla avoin ja läpinäkyvä, jotta prosessin lopputulos eli voimaan saatettu säädösteksti vastaa kansan tahtoa ja että säädösteksti on julkaistu ja vapaasti saatavilla. Ihmisoikeuksien kannalta oikeusvaltioperiaate rajoittaa enemmistön ylivaltaa asettamalla selkeä rajat enemmistöpäätöksin tehtäville toimille sekä perustuslain muutoksille.

Suomen lainsäädännössä *rule of law* -termi vastaa lähinnä termejä oikeusvaltioperiaate, joka on mainittu perustuslain 2.3 § ja 2 §:n otsikossa, sekä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, josta säädetään perustuslain 8 §:ssä.⁹⁸ Perustuslain 2 §:ä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että 3 momentissa säädetään kahdesta oikeusvaltioperiaatteen ainesosasta, jotka ovat a) julkisen vallankäytön lakiperusteisuus ja b) lain tarkka noudattaminen.⁹⁹ Jyrängin mukaan oikeusvaltioksi määritellään valtio, joka 1) joka muodollisesti on organisoitu oikeussäännöin, 2) jossa sekä valtionorganien ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava oikeussääntöjen mukaan, 3) jossa valtionorganien ja viranomaisten sidonnaisuus vaikeutetuin muodoin (PL 73 §) on säädetty perustuslakiin, 4) jossa yksilön oikeusasemasta (oikeuksista ja velvollisuuksista) saadaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen yksilö itse voi välittömästi tai välillisesti vaikuttaa (kansanvaltaisuusperiaate), so. eduskuntalailla (PL 3.1 §, 14 §, 80.1 §) ja 5) jossa oikeussääntöjä soveltavat riippumattomat tuomioistuimet (PL 3.3 §). Aineellisesti oikeusvaltioperiaate edellyttää lisäksi, että yksilön asemaa suojaavat niin vertikaalisessa kuin myös horisontaalisessa suhteessa perustuslaissa säädetty perusoikeudet (PL 2 luku).¹⁰⁰ Oikeuslähdeopin näkökulmasta Tolonen tiivistää, että oikeusvaltiollisuus tarkoittaa neljää asiaa: 1) lain ennakoitavuutta, 2) lain selvää säädöshierarkiaa, 3) legitimizeettiä ja 4) demokraattisia menettelymuotoja.¹⁰¹

⁹⁷ UN Commission on Human Rights 2005.

⁹⁸ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 31.

⁹⁹ HE 1/1998 vp, s. 74.

¹⁰⁰ Jyränki 2003, s. 249.

¹⁰¹ Tolonen 2003, s. 106.

Suomen perustuslain 2 §:n säädösteksti kuuluu seuraavasti: *"Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia."* Voidaan sanoa, että kyseessä on vahvasti velvoittava täsmällinen oikeusnormi. Sen sijaan saman säädöksen toinen momentti, joka osaltaan määrittää demokratia- eli kansanvaltaisuusperiaatetta seuraavasti: *"kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen,"* on epätasällisyydessaan heikosti velvoittava tai sallittu oikeuslähde. Perustuslain 2 §:n 2 momentti ei siis ole oikeusnormi ja näin ollen ilman sanktioriskiä sivuutettavissa kaikissa lainkäyttötilanteissa (ks. kappaleet 7 ja 8). Toisaalta YK:n päätöslauselmassa (2005/23) muistutetaan, että valtiot takaavat ja ovat vastuussa demokratian, ihmisoikeuksien ja lainalaisuusperiaatteen täysimääräisestä toteuttamisesta.

5.1.6 Hallinnon vastuunalaisuus ja läpinäkyvyys

Hallinnon vastuunalaisuus sekä hallinnon läpinäkyvyys ovat molemmat keskeisiä vaatimuksia länsimaiselle demokratialle ja oikeusvaltioperiaatteelle.¹⁰² Läpinäkyvyyttä ja vastuunalaisuutta koskevat vaatimukset on kirjattu vuoden 2005 YK:n päätöslauselmaan sekä YK:n ihmisoikeuskomission raporttiin.

Hallinnon vastuunalaisuus tarkoittaa kahta asiaa: 1) hallinnon on tarjottava informaatiota, vastattava kysymyksiin ja perusteltava vastauksensa kohtuuden mukaan ja 2) hallinnon on kannettava vastuu toimistaan, mukaan lukien rangaistusseuraamukset. Julkista valtaa käyttävä organisaatio tulee voida asettaa vastuuseen joko henkilövaalien, lakiasäätävien organisaatioiden, tuomioistuinten tai muiden itsenäisten ja riippumattomien tarkastustoimintaa harjoittavien yksiköiden toimesta. Hallituksen ja yleisemmin julkishallinnon julkisen vastuunalaisuuden lisäksi tärkeä ulottuvuus vallitsee julkista valtaa käyttävien organisaatioiden keskinäisissä vastuuasemissa eli siinä, kuka vastaa ja kenelle. DRI määrittelee raportissaan kaksi tapaa, joilla hallituksen vastuuasema voidaan valtiossa järjestää, jotta se täyttää vähimmäisvaatimukset: 1) hallitus vastaa toimistaan eduskunnalle tai 2) hallitus vastaa toimistaan tuomioistuimelle. Eduskunnan vastuuaseman järjestämisestä ei DRI:n mukaan vallitse yksimielisyyttä. Monissa valtioissa on erillinen perustuslakituumioistuin, joka valvoo lainsäätäjän eli eduskunnan lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta.

¹⁰² Democracy Reporting International 2007, s.16.

Hallinnon vastuunalaisuuden toteuttaminen vaatii tehokkaat keinot, joilla hallinnon läpinäkyvyys taataan. Keskeisessä roolissa ovat laintasoiset säädökset, joilla toteutetaan demokratian ja kansanvallan edellyttämä hallinnon julkisuusperiaate, joka on vapaan mielipiteenmuodostuksen edellytys. Toteutuakseen julkisuusperiaate vaatii esteettömän ja tehokkaan pääsyn tietoon. Keskeinen säädöspohja rakentuu KP-sopimuksen 19 artiklaan, jota tukee YK:n ihmisoikeuskomission Democracy and Rule of Law -päätöslauselman kappale 1, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla, Suomen perustuslain 2 ja 12 §:t sekä julkisuussäätelyn tarkoitusta täsmentävän julkisuuslain 3 §, vaikkei julkisuuslakia sovelleta valtiohallintoon muutoin kuin lainvalmistelun osalta.¹⁰³

Hallinnon läpinäkyvyyden merkitys korostuu erityisesti suomalaisessa valtiohallinnossa, jossa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet on minimoitu. Kansalaisen ainoa keino vaikuttaa valtiohallintoon on käyttää vaalioikeutta neljän vuoden välein pidettävissä eduskuntavaaleissa. Kuten DRI raportissaan korostaa, *"oikeus äänestää henkilövaaleissa menettää merkityksensä, mikäli äänestäjillä ei ole riittävästi julkista tietoa eduskunnan ja hallituksen toiminnasta"*. Hallinnon julkisuuden ja vapaan tiedonsaannin merkitystä korostavat muutkin demokratiaa tutkivat organisaatiot, kuten Commonwealth Parliamentary Association (CPA) selvityksessään hallinnon vallanjaosta kolmeen haaraan¹⁰⁴ sekä Article 19 verkkofoorumi (<http://www.article19.org/index.php>), joka tutkii YK:n KP-sopimuksen 19 artiklan edellyttämien oikeuksien toteutumista kansainvälisesti.

Edelleen hallinnon läpinäkyvyyden takaamiseksi valtiossa tulee olla riippumattomia organisaatioita, joiden tehtävänä on valvoa julkista valtaa käyttäviä organisaatioita. Kyseisten instanssien tulee olla riittävän kaukana eduskunnan ja hallituksen enemmistöpuolueiden vaikutuspiiristä. DRI nimeää tärkeimmiksi muun muassa kansalliset, ihmisoikeuksien toteutumista valvovat instituutiot.

5.1.7 Vapaa, itsenäinen ja pluralistinen massamedia

Tiedotusvälineiden itsenäisyys, vapaus ja monimuotoisuus on yhtä tärkeää kuin hallinnon läpinäkyvyys ja kansalaisten oikeus tietoon. Tiedotusvälineet ovat keskeisessä roolissa luomassa avointa yhteiskuntaa ja varmistamassa, että valtiohallinto ja muut

¹⁰³ Mäenpää 2009, s. 280.

¹⁰⁴ Commonwealth Latimer House 2003.

julkista valtaa käyttävät instanssit voidaan asettaa vastuuseen toimistaan. Tämän lisäksi tiedotusvälineet toimivat ihmisoikeuksien sekä muiden perusoikeuksien vahtina ja mahdollistavat kansalaisten tehokkaan osallistumisen demokraattisiin päätöksentekoprosesseihin.

Koska tiedotusvälineet ovat keskeisessä roolissa varmistamassa demokratian toteutumisen tulee massamedian olla riittävän tehokas ja pluralistinen. Tehokkuus ei yksin riitä, koska tällöin on vaarana, että viesti vääristyy ja muuttuu puolueelliseksi. Siksi massamedian pluralistisuus on yhtä tärkeä ominaisuus kuin viestinnän tehokkuus. Asiasta vallitseva yksimielisyys on ehkä parhaiten tiivistetty YK:n KP-sopimuksen 19 artiklaan ja artiklaa koskevaan YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentin numero 34 kappaleeseen 40¹⁰⁵. Kommentti kuuluu vapaasti käännettynä seuraavasti: *"modernin massamedian kehittymisen vuoksi tarvitaan tehokkaita toimenpiteitä, joilla estetään massamedian kontrollointi ja varmistetaan sananvapauden toteutumisen. Valtiolla ei saa olla monopolivaltaa massamediaan, vaan valtion tulee edistää massamedian pluralismia."* Viesti on selvä: pluralismin edistäminen ei vain tarkoita omistuksen pluralismia vaan myös ideologioitten ja poliittisten kantojen moninaisuutta.

5.1.8 Poliittisten perusoikeuksien kunnioitus

Poliittiset perusoikeudet terminä ei ole kansainvälisesti vielä vakiintunut. Kansainvälisistä sopimuksista on kuitenkin löydettävissä poliittisten perusoikeuksien vähimmäisvaatimukset sekä selkeä viesti valtioiden vastuusta kehittää demokratiaan kuuluvia kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia. DRI raportissaan määrittelee kokoontumis- ja sananvapauden merkittäviksi demokratiaan kuuluviksi poliittisiksi perusoikeuksiksi, joiden toteutumisen kannalta oikeus tietoon on korostetussa asemassa.

Ydinoikeuksiksi DRI määrittelee kansalaisten oikeuden osallistua julkisten asioiden hoitoon, asettua ehdokkaaksi ja äänestää henkilövaaleissa. Nämä ydinoikeudet ovat olemassa syrjimättöminä kaikille kansalaisille (KP-sopimus artikla 2). Oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon DRI:n mukaan on mahdollista suoraan asiakysymyksiä koskevan äänioikeuden avulla äänestämällä kansanäänestyksissä. Epäsuoraksi keinoksi osallistua julkisten asioiden hoitoon DRI määrittelee oikeuden äänestää henkilövaaleissa ehdokashenkilöä. Nämä kansalaisten osallistumista koskevat

¹⁰⁵ Yhdistyneet Kansakunnat, ihmisoikeuskomitea yleiskommentti 2011, s. 10.

poliittiset vähimmäisoikeudet on tunnustettu KP-sopimuksen artiklassa 25 sekä YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen artiklassa 21.¹⁰⁶ KP-sopimuksessa säädetty osallistumisoikeuden koko merkityssisältö avautuu kuitenkin parhaiten YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommenttiin numero 25 tutustumalla.¹⁰⁷

Ihmisoikeuskomitean yleiskommentin numero 25 ensimmäisessä kappaleessa todetaan: *"Jokaisella kansalaisella on oikeus ottaa osaa julkisten asioiden hoitoon, oikeus äänestää ja tulla valituksi vaaleilla sekä työskennellä julkisessa virassa. Riippumatta siitä, millainen perustuslaki tai hallitus on voimassa, sopimus velvoittaa valtion hyväksymään sellaiset lainsäädännölliset ja muut keinot, jotka ovat tarpeen takaamaan kansalaisille tehokkaat keinot käyttää sopimuksen suojaamia oikeuksia."* Ja edelleen: *"Artikla 25 muodostaa demokraattisen valtion ytimen, joka perustuu kansan hyväksyntään ja joka on yhdenmukainen sopimuksessa olevien periaatteiden kanssa."* Tekstistä voidaan tunnistaa seuraavat artiklan suojaamat kansalaisille kuuluvat oikeudet: 1) oikeus ottaa osaa julkisten asioiden hoitoon, 2) oikeus äänestää, 3) oikeus tulla valituksi vaaleilla ja 4) oikeus työskennellä julkisessa virassa. Kansalaisille kuuluvien oikeuksien lisäksi sopimusteksti velvoittaa valtion (eduskunnan sekä hallituksen) tekemään tarvittavat lainsäädännölliset muutokset riippumatta siitä, mikä hallitus on vallassa. Lisäksi sopimustekstissä vaaditaan, että demokraattisessa valtiossa kansan tulee olla hyväksyvä instanssi.

Yleiskommentin toisessa kappaleessa täsmennetään edelleen artiklan 25 sisältöä viittaamalla KP-sopimuksen artiklaan 1, jonka mukaan *"kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä"*. Tämä lause yleiskommentin 25 toisen kappaleen mukaan tarkoittaa seuraavaa: *"Kaikilla kansoilla on oikeus vapaasti valita poliittinen asennoitumisensa ja nauttia oikeudesta valita vapaasti perustuslakinsa ja hallintonsa muoto."* KP-sopimuksen artikla 25 säättää yksilölle, ei ainoastaan kansanedustajille tai kunnanvaltuutetuille, vaan kansalaisille yksilöinä kuuluvista oikeuksista ottaa osaa niihin prosesseihin ja menettelytapoihin joilla hoidetaan julkisia asioita (public affairs).

Yleiskommentin viidennessä kappaleessa määritellään public affairs -termin (julkiset asiat) sisältö ja laajuus. Yleiskommentin mukaan public affairs -termi on laaja ja

¹⁰⁶ Yhdistyneet Kansakunnat, ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948, s. 6.

¹⁰⁷ Yhdistyneet Kansakunnat, ihmisoikeuskomitea yleiskommentti 1996.

liittyy poliittinen vallankäyttö -termiin. Poliittinen vallankäyttö puolestaan sisältää lainsäädäntövallan, hallitusvallan ja hallinnollisen vallan. Siten termi sisältää kaiken julkisen vallankäytön ja hallinnon sekä politiikan luonnin ja toteutuksen kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Edelleen yleiskommentti korostaa, että julkisen vallan allokointi ja keinot, joiden avulla yksittäiset kansalaiset voivat käyttää osallistumisoikeutta julkishallintoon, tulee määrittää perustuslain tai lain tasolla.

Yleiskommentin kuudennessa, seitsemännessä ja kahdeksannessa kappaleessa ihmisoikeuskomitea määrittelee osallistua (participate) -termin sisältöä. Komitean mukaan kansalaiset osallistuvat *välittömästi* (ks. kappale 8) julkisten asioiden hoitoon, kun he a) käyttävät valtaa lakiasäättävän elimen jäsenenä tai toimivat julkisessa virassa, b) valitsevat tai muuttavat perustuslakia taikka päättävät asiakysymyksestä kansanäänestyksessä tai muussa äänestämistä vaativassa prosessissa, c) ottavat välittömästi osaa julkiseen kokoukseen, jolla on valta tehdä päätöksiä paikallisista tai jonkun tietyn yhteisön asioista, taikka ottavat osaa muuhun ryhmään, jonka tehtävä on edustaa kansalaisia hallituksen konsultoimana.

Komitean mukaan kansalaiset osallistuvat *välillisesti* (ks. kappale 7) julkisten asioiden hoitoon a) vaaleissa vapaasti valittavien edustajien kautta ja b) osallistumalla julkiseen keskusteluun ja dialogiin edustajiensa kanssa tai c) kansalaisten organisoitumisoikeuden avulla. Komitea päättää yleiskommentin muistutukseen KP-sopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen sisällöstä, joka kuuluu seuraavasti: *"Minkään tässä yleissopimuksessa ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle mitään oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai suorittaa sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus taikka rajoittaa sitä enemmän kuin tässä yleissopimuksessa on sallittu."* Säädös siis velvoittaa valtiot varmistamaan, että sopimuksen solmimisen jälkeen kansallinen lainsäädäntö ei tee tyhjäksi sopimuksessa sovittuja perusoikeuksia ja kansalaisten poliittisia oikeuksia.

5.2 Suomen valtio- ja kunnallishallinto YK:n ja DRI:n vähimmäisehtojen suhteen

Suomi on allekirjoittanut YK:n ihmisoikeussopimuksen 20. toukokuuta 1999 ja KP-sopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan yksilövalituksista 23. maaliskuuta 1976. Ratifioinnin myötä sopimuksista tuli osa Suomen valtion kansallista oikeusjärjestelmää. Tässä kappaleessa peilataan kyseisten sopimusten Suomelle

asettamia lainsäädännöllisiä velvollisuuksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Kyseiset sopimukset keskittyvät määrittämään yksilölle kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, joiden toteutumisen myötä myös valtiomuoto kehittyy demokraattisempaan suuntaan. DRI on pyrkinyt jäsentämään kyseisten sopimusten luomien oikeuksien suhdetta demokratiaan ja kansanvaltaan. Siksi DRI:n laatimat demokratian vähimmäisehdot tarjoavat kiinnostavan demokratiaa ja kansanvaltaa jäsentävän näkökulman kyseisten sopimusten sisältöön.

Jotta edellä mainittujen sopimusten sisältämät lainsäädännölliset vaatimukset konkretisoituisivat ja tarjoaisivat vakaan pohjan Suomen valtio- ja kunnallishallinnon demokratia-asteen määrittämiselle. Liitteessä 1 esitettyyn taulukkoon on kerätty DRI:n demokratialle asettamat seitsemän vähimmäisehtoa sekä kyseisten ehtojen säädöspohja Suomen allekirjoittamissa kansainvälisissä sopimuksissa. Edelleen vähimmäisehtoja ja niiden säädöspohjaa verrataan Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, jonka sisältämät säädökset on kerätty liitteessä 1 esitetyn taulukon sarakkeeseen kolme. Taulukon neljäs sarake sisältää karkean de facto -kuvauksen nykytilanteesta.

6 DEMOKRATIAN ASTE JA KANSANVALLAN TOTEUTUMINEN

Demokratia, kansanvalta, demokratian aste ja kansanvallan toteutuminen ovat toisiinsa kytköksissä olevia termejä. Demokratiaa ja kansanvaltaa käsiteltiin kappaleessa 3 teorian näkökulmasta ja kappaleessa 5 avattiin kansainvälisiä sopimuksia sekä demokratiaa tutkivien organisaatioiden julkaisemia tutkimustuloksia ja raportteja. Tässä kappaleessa pyritään täsmentämään demokratia-termiä yhä edelleen ja analysoimaan, mitä eroja kansanvallan toteutumisen suhteen on löydettävissä edustuksellisesta demokratiasta, rajoitetusta demokratiasta, suorasta demokratiasta ja viimein demokratiasta.

Demokratian astetta määrittäessä lähtökohtana on Rossin tiivistys demokratian merkityssisällöstä, joka kuuluu seuraavasti: "*demokratia merkitsee kansan valtaa.*"¹⁰⁸ Tällöin keskeisessä asemassa eivät ole vain kansalaisten käytettävissä olevat keinot, joilla he voivat *vaikuttaa* poliittiseen päätöksentekoon, vaan keinot, joilla kansalaiset voivat *osallistua* poliittisen vallankäyttöön ja päätöksentekoon. Kategorisesti tällöin puhutaan kahdentasoisista oikeuksista, kansalaisten vaikuttamisoikeudesta sekä osallistumisoikeudesta. Poliitiikan tutkimuksessa vaikuttamiskeinoja kutsutaan *välilliseksi* keinoksi ja osallistumisoikeuksia puolestaan *välittömäksi* keinoksi tehdä politiikkaa. Kummankaan kategorian täyttyminen ei edellytä, että oikeuksia käyttävä henkilö on vaaleilla valittuna johonkin kunnalliseen tai valtiolliseen luottamustoimeen. Luottamushenkilöllä on täydet osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet niin pitkään kuin henkilö on edustuksellisen elimen jäsen.

Ross katsoo, että poliittisen demokratian ihannetyyppi edellyttää seuraavan kolmen ulottuvuuden maksimaalista toteutumista: 1) mahdollisimman suuren osan kansasta on saatava *osallistua poliittiseen vallankäyttöön vaalioikeuden ja äänioikeuden avulla* (demokratian intensiteetti), 2) kansan on voitava *osallistua poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon välittömästi* (Rossin mukaan osallistuminen on suurinta suorassa demokratiassa) tai, ellei se ole mahdollista, voitava mahdollisimman tehokkaasti valvoa poliittisten edustajiensa ja valtion orgaanien toimintaa, jotta kansa ei menetä edustajien ja orgaanien vallankäytön kontrollia (demokratian tehokkuus) ja 3) kansan on voitava kontrolloida ja *vaikuttaa päätöksentekoon* kaikilla julkisen toiminnan

¹⁰⁸ Ross 1952, s. 89.

lohkoilla, ei vain lainsäädännön alalla vaan myös toimeenpano- ja tuomiovallan käytössä (demokratian kattavuus).¹⁰⁹

Rossin demokratian ihannetyypissä demokratian intensiteetin sekä tehokkuuden maksimaalinen toteutuminen edellyttää kansan vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksien tunnustamista ja lainsäädännön tasolla tapahtuvaa sääntelyä. Rossin määritelmän mukaan kyseessä on *osallistuminen* poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon (intensiteetti) sekä *osallistuminen* poliittiseen päätöksentekoon (tehokkuus). Kyseessä on siten välittömän osallistumisen keino, joka täysimääräisenä toteutuessaan ilmentää suoraa demokratiaa. Ihannetyypin kolmas ulottuvuus liittyy demokratian kattavuuteen. Kyseessä on vaikuttamisoikeus, jonka avulla kansa voi kontrolloida julkista valtaa ja vaikuttaa siihen ketkä lainsäädännön säätävät, ketkä toimeenpanevat lainsäädännön ja ketkä käyttävät tuomiovaltaa.

Seuraavassa taulukossa 1 on hahmoteltu demokratian kolme tasoa ja tarkastelukulmana toimii kansanvallan toteutumisen aste eritasoisissa demokratioissa. Taulukon 1 vasen sarake kuvaa kärjistäen suomalaista valtio- ja kunnallishallinnon järjestelmää ja sille tyypillisiä piirteitä. Keskimäinen sarake kuvaa demokraattisempaa mutta rajoitettua järjestelmää ja ottaa askeleen lähemmäksi kansanvallan toteutumista. Oikeassa sarakkeessa kuvataan sellaisen kansanvaltaista demokratiaa toteuttavan valtion tyypillisiä piirteitä, jossa kansanvalta toteutuu lähes maksimaalisesti.

Taulukko 1. Demokratian tasot suhteessa kansanvallan toteutumiseen

Edustuksellinen demokratia	Rajoitettu demokratia	Kansanvaltainen demokratia
1. Vähemmistön demokratia/ nimellinen demokratia/ fasadidemokratia/ lumedemokratia.	Kunnallisdemokratia.	Suora demokratia/ välitön demokratia/ edustuksellinen suora demokratia.
2. Välillinen.	Puolivälitön.	Välitön.
3. Holhousvaltio, totalitarismi, autoritarismi, oligarkia, aristokratia.	Oikeusvaltio.	Oikeus- ja hyvinvointivaltio.
4. Kansanvallan poissulkeva	Kansanvaltainen, jossa	Täysi kansanvalta, jossa

¹⁰⁹ Jyränki 2003, s. 110 ja Ross 1952, s. 88–90.

edustamiseen perustuva parlamentaarinen valtio- ja kunnallishallinnon hallintomalli.	valtiohallinto ja parlamentti ovat osittain kansanvallalle alisteisia. Kuntien parlamentit täysin kansanvallalle alisteisia.	valtio- ja kunnallishallinnon parlamentit ovat alisteisia kansanvallalle.
5. Vaalioikeus, ei äänioikeutta eikä äänestys-oikeutta.	Vaalioikeus ja osittainen äänioikeus sekä äänestys-oikeus.	Vaalioikeus, äänioikeus ja äänestys-oikeus.
6. Perusoikeuksia ei kunnioiteta ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan osittain.	Ihmisoikeuksia kunnioitetaan, perusoikeuksia kunnioitetaan osittain.	Perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan.
7. Tosiasiallinen päätöksenteko salaista.	Päätöksenteko näkyvää, kansalla käytössään vaikuttamiskeinoja, mutta ei kattavia osallistumisoikeuksia.	Päätöksenteko läpinäkyvää ja kansalla osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet.
8. Perustuslaki vain osittain oikeusvoimavaikutteinen.	Perustuslaki pääosin oikeusvoimavaikutteinen.	Täysi oikeusvoima.
9. Kansalla ei ole perustuslain tai tavallisen lain kansanäänestysaloite-oikeutta.	Tavallisen lain kansanäänestysaloite-oikeus.	Perustuslain sekä tavallisen lain kansanäänestysaloite-oikeus.
10. Kansalla ei osallistumisoikeutta käytännössä eikä siten oikeutta tietoon.	Osittainen osallistumisoikeus ja oikeus tietoon.	Täysi osallistumisoikeus ja oikeus tietoon.
11. Näennäinen hallinnon julkisuusperiaate, käytännössä ei toteudu.	Julkisuusperiaate toteutuu, kansalla heikot osallistumisoikeudet.	Täysimääräinen julkisuusperiaate, vahvat osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet.
12. Puoluejärjestelmän valtasuhteet hämärät.	Puolueiden asiakysymykset selvät ja	Selkeät puolueblokit ja selkeät sitovat

Asiakysymykset eivät ole äänestyksen kohteena.	puolueita sitovat ja siten vaaleissa äänestettävissä.	asiakysymykset äänestyksen kohteena henkilövaaleissa.
13. Oikaisuvaatimusoikeutta on rajoitettu siten, että käytännössä oikeudella ei ole merkitystä.	Oikaisuvaatimusoikeus toteutuu jälkikäteenä, hallintoa ohjaava vaikutus on heikko.	Oikaisuvaatimusoikeus toteutuu ja on hallintoa ohjaava.
14. Epädemokraattinen lainsäädäntö.	Puolidemokraattinen lainsäädäntö.	Demokraattinen lainsäädäntö.
15. Ei-deliberatiivinen.	Puolideliberatiivinen.	Deliberatiivinen.
16. Anomusoikeus (petitio-oikeus) ei aloiteoikeutta.	Aloiteoikeus kuntaa koskevissa asioissa.	Aloiteoikeus valtiota sekä kuntaa koskevissa asioissa.
17. Epädemokraattinen päätöksenteko.	Puolidemokraattinen päätöksenteko.	Demokraattinen päätöksenteko.
18. Kansalaisilla ei veto-oikeutta	Asukkailla kunnallishallintoa sitova veto-oikeus.	Kansalaisilla valtio- sekä kunnallishallintoa sitova veto-oikeus.

6.1 Edustuksellinen (näennäis)demokratia

Edustuksellinen demokratia on ristiriitainen termipari, termit eivät oikein tunnu sopivan yhteen. Mitä käytännössä tarkoittaa *kansanvallan edustaminen* tai *edustuksellinen kansanvalta*? Yleissivistyksen perusteella tiedetään, että demokratian synonyymi on kansanvalta, siis kansa on ylin vallan käyttäjä valtiossa. Edustaminen puolestaan terminä tarkoittaa päätösten tekemistä edustettavan puolesta mahdollisimman laajasti tämän tahdon ja edun mukaisesti. Yleensä – edustamisen teorian mukaan – edustettavan tahtoa tulisi tiedustella, mikäli edustettava on fyysisesti ja henkisesti sellaisessa tilassa, että tahto on selvitettävissä.

Kansan tahto on kuitenkin edustamisen näkökulmasta yleensä määrittelemätön ja etenkin silloin, kun edustaja tekee kansaa koskevaa päätöstä, esimerkiksi säättää lakeja. Kuten Kurki toteaa: ”*Reaalinen kansa on nimetön kuka tahansa tai ei-kukaan, monikerta, joka ei palaudu mihinkään yhtälöön tai määritelmään.*”¹¹⁰ Kansan edustamisen idea

¹¹⁰ Kurki 2007, s. 11.

perustuu määritelyyn kansaan, jota ei kuitenkaan voi määritellä ja joka ei siten ole edustettavissa. Siksi kansan edustaminen on mahdotonta. Kurki määrittelee edustamisen mahdottomuuden seuraavasti: *"ei-kokonaisena kansa on määritelmän mukaan kaikkien representaatioiden tuolla tai tällä puolen, eikä mikään taikka kukaan edustaja pysty tekemään oikeutta kansalle kansana"* ja edelleen: *"kaikki ajattelu, joka lähtee liikkeelle määrittelystä kansasta, on lähtökohdiltaan epädemokraattista: jokainen, joka esittää edustavansa kansaa tai määrittelevänsä sen, on diktaattori, sanelija, joka höpöttelee vain omia fantasioitaan."*¹¹¹

Kansan edustamiseen liittyy myös valtuutuksen juridinen ongelma. Ilman valtuutusta kukaan ei voi esiintyä kansan edustajana, ja valtuutuksen tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Poliittisessa järjestelmässä valtuutuksen tulee tulla kansalta, jotta edustamisen legitimitetti säilyy. Kuten kappaleessa 3.3 sekä poliittisten perusoikeuksien kunnioitusta koskevassa kappaleessa 5.1.8 todettiin, kansalla tulee olla oikeus itse päättää poliittisen järjestelmänsä muoto. Kansan tulee olla myös hyväksyvä instanssi, mikäli muotoa määritellään uudelleen (KP-sopimus artikla 25 sekä Ihmisoikeuskomitean yleiskommentin numero 25). Valtuutus ja hyväksyntä voidaan antaa ainoastaan pakollisella perustuslain muutosta koskevalla referendumilla, jolla kansa hyväksyy vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksien rajoitukset ja siten luovuttaa vallan kansanedustajille (ks. kappale 8.2.3). Muussa tapauksessa valtuutuksen antaminen ei perustu vapaaehtoisuuteen.

Edustuksellisen demokratian yleisiä piirteitä kuvattiin taulukossa 1. Taulukon mukaan edustuksellisen demokratian keskeiseksi ongelmaksi nousee legitimitettiketjun ylläpitäminen siten, että kansa hyväksyy kyseisen instituution absoluuttisen vallankäytön ja sen tekemät päätökset itseään sitoviksi. Ongelman ytimeksi muodostuu tarve määritellä edustukselliset instituutiot osaksi kansaa, siis kansan ilmentymiksi. Tämän on tarpeen, jotta edustuksellisten instituutioiden julkinen vallankäyttö suhteessa kansaan koetaan kansan itsensä vallankäytöksi. Tällöin joudutaan sellaisten termien kuin kansa, kansanvalta, kansansuvereenisuus ja demokratia uudelleen määrittelyä koskevaan kilpailuun. Tavoitteena on luoda kansalle käsitys ja uskomus, että juuri edustuksellinen demokratia on kehittynein, edistyksellisin ja muutenkin kaikkein paras demokratian muoto. Määrittelykilpailun voittaminen puolestaan edellyttää valtion ulkopuolisen informaation hallintaa sekä vahvaa sisäistä

¹¹¹ Kurki 2007, s. 24 ja 11.

viestintää, kuten sensuuria ja propagandaa, jotka itsessään ovat sanalla sanoen epädemokraattisia keinoja. Suomi onkin katsonut, että esimerkiksi sotapropagandan käyttö tulee olla sallittua ja on tehnyt sotapropagandan kieltä koskevan varauman YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (KP-sopimus).¹¹² Näin ollen Suomen valtiota ei voi kansainvälisesti saattaa vastuuseen sotapropagandan käytöstä ja KP-sopimuksen vastaisesta toiminnasta, mutta Suomen valtio voi saattaa vastuuseen yksittäisen Suomen kansalaisen sotapropagandan käytöstä (RL 12:2 §).

Edustukselliselle demokratialle on tyypillistä, että se kieltää kansan osallistumisoikeudet valtio- ja kunnallishallinnon tasolla poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon, mutta tunnustaa hallintoa sitomattomat vaikuttamisoikeudet, kuten esimerkiksi anomus- eli petitio-oikeuden. Tämän johdosta poliittinen vallankäyttö ja päätöksenteko siirtyy kabinetteihin, pois julkisuudesta, ja synnyttää vahvan edustajiin (kansanedustajiin sekä valtuutettuihin) kohdistuvan lobbauskulttuurin. Lobbaaminen on välttämätöntä, koska mitään muuta osallistumisen keinoa poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon ei ole. Ehkä absurdein esimerkki siitä, mihin edustuksellisen demokratian edellyttämä lobbauskulttuuri voi johtaa, on Yhdysvaltain kongressi. Yhdysvalloissa etujärjestöt, yhteisöt ja yritykset käyttävät vuosittain yhteensä 3,5 miljardia dollaria poliitikkojen lobbaamiseen eli kabineteissa tapahtuvaan poliittiseen päätöksentekoon osallistumiseen ja edustuksen ostamiseen.¹¹³ Vastaavanlaiseen poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon osallistumiseen kansalla ei ole rahallisia resursseja. Lobbauskulttuurin kehitys on suoraa seurausta siitä, että osallistumisoikeuksia ei ole ja että vaikuttamiskeinot ovat julkisia ja lisäksi sitomattomia, tehottomia ja äärimmäisen epävarmoja keinoja yhteiskuntaa koskevien asioiden ajamiseen.

Edustuksellisen demokratian ja siihen kiinteästi liittyvän lobbauskulttuurin sanotaan olevan syyllinen vuonna 2008 Yhdysvalloista alkaneeseen maailmanlaajuiseen finanssikriisiin. Väitettä Joseph Stiglitz (Maailmanpankin ent. pääekonomisti) perustelee sillä, että Yhdysvalloissa finanssialan etujärjestöillä on viisi täysipäiväistä lobbaajaa jokaista Yhdysvaltain kongressiedustajaa kohden. Lobbauksen seurauksena Yhdysvaltain kongressi alkoi vaihteittain purkaa finanssialan valvontaa sillä seurauksella,

¹¹² Hakapää 2010, s. 42.

¹¹³ We're not Broke 2012.

että velkapapereiden johdannaiskauppa karkasi käsistä ja aiheutti kiinteistöalan asuntokuplan ja sen puhkeamisen vuonna 2008.¹¹⁴

6.2 Rajoitettu demokratia

Rajoitettu demokratia on kansanvallan näkökulmasta edustuksellista demokratiaa kehittyneempi valtio- ja kunnallishallinnon muoto. Rajoitettu demokratia toteuttaa kansanvaltaa paremmin. Kansanvallan toteutumisen aste on keskimääräinen, koska kansalla – eduskunnan ja kunnanvaltuustojen ulkopuolisella väestönosalla – on käytettävissään kunnallishallinnon osallistumisoikeudet. Valtio- tai kunnallishallinto ei voi estää tai tehdä tyhjäksi kansan osallistumisoikeuden käyttöä kuten se edustuksellisessa demokratiassa voi (ks. kappale 8). Rossin määritelmän mukaista demokratian intensiteettiä sekä tehokkuutta voidaan pitää keskimääräisen korkeana, koska kansalaiset voivat sekä osallistua *poliittiseen vallankäyttöön* että osallistua *poliittiseen päätöksentekoon* kunnallishallintoa sitovasti. Rajoitetussa demokratiassa kansalaisten osallistumista poliittisen vallankäyttöön ja poliittiseen päätöksentekoon on kuitenkin rajoitettu enemmän kuin suorassa demokratiassa ja demokratiassa.

Rajoitetussa demokratiassa kansalaisilla on kunnallishallinnon tasolla tehokkaat edustajia (valtuutettuja) sitovat osallistumisoikeudet, kuten aloiteoikeus sekä äänioikeus, mutta valtiohallinnon tasolla osallistuminen on rajoitettu kattamaan ainoastaan vaikuttamisoikeudet: voimassa ovat ainoastaan anomusoikeus ja vaalioikeus. Rajanvetoa voi yrittää perustella valtiohallinnon tasolla olevasta perustuslain ja tavallisen lain lainsäädäntövallasta, budjettivallasta sekä valtiohallintoon liittyvästä ulkopoliitikasta, jonka katsotaan olevan valtion vakauden ja ennustettavuuden kannalta niin tärkeää, että siihen ei kansan tulisi saada osallistua ja jonka siksi tulisi kuulua vain edustajille. Tähän rajanvetoon liittyy tyypillinen suoraa demokratiaa vastustava argumentti, joka vastustaa myös demokratiaa seuraavasti: *"No procedure for democratic collective decision making can be guaranteed not to produce arbitrary outcomes. What seems like a strong majority may be destabilized by setting out the alternatives another way"*¹¹⁵ Argumentti ei kuitenkaan ole pätevä, jos asiaa tarkastelee demokratian asteen ja kansanvallan toteutumisen kannalta sekä ylipäätään perustuslakiin asetetun vaatimuksen mukaan edistää demokratian ja kansanvallan toteutumista yksilön

¹¹⁴ Four Horsemen 2011.

¹¹⁵ Geissel – Newton 2012, s. 27–31.

osallistumisoikeuksia edistään (PL 2.2 § ja 14.4 §). Geissel kumppaneineen on tutkimuksessaan kumonnut kyseisen demokratiaa vastustavan argumentin seuraavasti: *"Such problems are generic to democratic voting procedures. Voting on dichotomous questions one by one (the usual procedure in popular policy consultations) does, however, eliminate cyclical voting and guarantees a stable majority for one side or the other."*¹¹⁶ Suomeksi se tarkoittaa seuraavaa: kansan osallistumisoikeuden käyttäminen valtio- tai kunnallishallintoa sitovista asiakysymyksistä äänestettäessä ei epävakautta vallitsevaa järjestelmää eikä tuota sattumanvaraisia päätöksiä, koska äänestysmenettely takaa, että äänestettävistä olevista vaihtoehdoista aidosti kansan enemmistön kannattama vaihtoehto tulee valituksi ja että syklisen äänestyksen ongelma, joka estäisi enemmistön suosiman vaihtoehdon valituksi tulemisen, ei toteudu.

Rajoitettua demokratiaa toteuttavassa valtio- ja kunnallishallinnon järjestelmässä kansalaisilla on käytössään vaalioikeus (oikeus asettua ehdokkaaksi ja äänestää henkilövaaleissa) ja osittainen äänioikeus (oikeus laatia aloitteita ja osallistua aloitteissa esitetyistä asiakysymyksistä päättämiseen kunnallishallinnon tasolla) sekä äänestysoikeus (oikeus äänestää sitovissa kansanäänestyksissä eli referendumissa) (ks. kappaleet 4.3, 7 ja 8). Rajoitetun demokratian erottaa edustuksellisesta demokratiasta kansalaisilla käytössään oleva aloiteoikeus ja osittainen äänioikeus, joka tarkoittaa oikeutta osallistua kunnallishallintoa sitovasti asiakysymyksistä äänestämiseen silloin, kun kunnan asukkaat niin haluavat (menettelystä tarkemmin kappaleessa 8). Painotus on kunnan asukkaiden tahdolla ja asukkaiden veto-oikeudella, ei kunnanvaltuustolla tai kunnanhallituksella. Asukkaat päättävät siis asiakysymyksen sisällön, äänestysajankohdan ja sen, viedäänkö asia kunnalliseen sitovaan kansanäänestykseen. Äänestyksen lopputulos on kunnallishallintoa suoraan sitova (ks. taulukko 1 kohta 4). Kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen rooli on laatia vastaehdotus kunnalliseen kansanäänestykseen niin halutessaan.

6.3 Suora demokratia

Kansanvaltaa kattavimmin toteuttavaa valtio- ja kunnallishallinnon muotoa kutsutaan *suoraksi demokratiaksi* tai *välittömäksi demokratiaksi*. Termit *suora* ja *välitön* tarkoittavat kansan oikeutta osallistua *välittömästi* valtio- ja kunnallishallinnon poliittiseen vallankäyttöön sekä poliittiseen päätöksentekoon. Kyseessä on siten akselin

¹¹⁶ Geissel – Newton 2012, s. 27–31.

edustuksellinen demokratia (välillinen), rajoitettu demokratia, suora demokratia ja demokratia (välitön) kansanvaltaa toiseksi laajiten toteuttava vaihtoehto. Kyseessä on siten valtio- ja kunnallishallinnon muoto, jossa kansalaisilla (eduskunnan ja kunnanvaltuustojen ulkopuolisella väestönosalla) on käytössään lähes täydet ja ajallisesti rajoittamattomat vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet (ks. kappaleet 7 ja 8).

Vaikuttamisoikeudet, jotka kuuluvat *välillisten* keinojen joukkoon, ovat tyypillisesti ainoat edustuksellisen demokratian mukaisesti järjestäytyneen valtio- ja kunnallishallinnon alaisten kansalaisten käytettävissä. Kyseisillä *välillisillä* keinoilla kansalaiset voivat pyrkiä vaikuttamaan poliittista valtaa käyttävien elimien, kuten eduskunnan tai kunnanvaltuustojen poliittisiin päätöksiin, mutta välilliset keinot eivät sido edellä mainittuja elimiä. Osallistumisoikeudet, jotka kuuluvat *välittömien* keinojen joukkoon, ovat keinoja jolla kansalaiset voivat muokata edellä mainittujen elimien asialistaa, tehdä perustuslakialoitteita, lakialoitteita ja muita budjettia tai muuta asiaa koskevia aloitteita sekä käyttää veto-oikeutta. Veto-oikeudella kansa voi viedä eduskunnan tai kunnanvaltuuston käsittelemän asian kansanäänestykseen päätettäväksi kansalaispääöksellä eli referendumilla. Osallistumisoikeudet ovat eduskuntaa ja kunnanvaltuustoja sitovia keinoja. Ne eivät ole hallinnon sivuutettavissa kuten vaikuttamiskeinot ovat.

Tehokkaiden osallistumisoikeuksien myötä suorassa demokratiassa poliittinen valta on jaettu tasapuolisemmin. Kansalaiset ja poliitikot tekevät tiivistä yhteistyötä tasavertaisina poliittisen vallan käyttäjinä ja päätöksentekijöinä, minkä seurauksena edustuksellisessa demokratiassa esiintyvä välinpitämättömyyden kuilu kansan ja poliitikkojen välillä poistuu. Kansalaisilla on mahdollisuus ryhtyä ”tilapäispoliitikoiksi” heitä kiinnostavissa asiakysymyksissä niin halutessaan.

Kansalaiset voivat nostaa osallistumisoikeuden avulla asiakysymyksiä poliittiselle asialistalle ja viedä asioita päätettäväksi kansalaispääöksellä. Tämä kansalaisilla oleva oikeus parantaa vähemmistöjen asemaa ja tarjoaa vähemmistöille keinon tulla kuulluksi julkisesti. Tämä vähentää riskiä, että konfliktitilanteissa vähemmistöt turvautuisivat väkivaltaan. Tehokkaat osallistumisoikeudet toimivat tunnistimen lailla havaiten ratkaisemattomat yhteiskunnalliset ongelmat ja konfliktit. Toimivat osallistumisoikeudet lisäävät poliittisten päätösten lainvoimaisuutta kansan keskuudessa ja edistää vähemmistöjen tulemistä laajemman yhteiskunnan osaksi.¹¹⁷

¹¹⁷ Büchi – Braun – Kaufmann 2008, s. 107.

Toimivat osallistumisoikeudet liittyvät myös vahvasti perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, mikä on suoran demokratian ehdoton edellytys (ks. taulukko 1 kohdat 6 ja 10). Osallistumisoikeudet vahvistavat kansalaisten demokraattisia asenteita, mikä puolestaan lisää halua puolustaa ihmisoikeuksia. Ihmiset, jotka ovat tottuneet ajattelemaan ja toimimaan demokraattisesti eli perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen ovat vähemmän alttiita autoritaarisen politiikan houkutuksille. Kuten perus- ja ihmisoikeuksia käsittelevässä kappaleessa 3.2 todettiin, Suomen lainsäädännön mukaan osallistumisoikeudet kuuluvat perusoikeuksien ryhmään samoin kuin vaikuttamisoikeudet, tarkemmin sanottuna perusoikeuksien alaryhmään, jota kutsutaan yksilöille kuuluviksi poliittisiksi perusoikeuksiksi (ks. kappale 5.1.8).

Osallistumisoikeuksien myötä kansalaisilla on käytettävissään tehokkaat keinot vahtia hallitusta, parlamenttia sekä kuntien valtuustoja. Tehokkuus muodostuu kansalaisilla olevasta itsenäisestä vaikutusvallasta joko rajoittaa tai luoda uutta politiikkaa kaikilla kolmella perusosa-alueella: politiikan instituutioissa (hallitus, eduskunta, kuntien valtuustot ja hallitukset), menettelytavoissa sekä merkittävässä asiakysymyksissä. Osallistumisoikeudet muodostavat dynaamisen tekijän, joka vastustaa ajautumista kohti harvainvaltaa ja estää poliittisia instituutioita sulkeutumasta itseensä. Toisin sanon osallistumisoikeudet ovat ehdoton edellytys toimivalle julkisuusperiaatteelle ja hallinnon avoimuudelle (ks. taulukko 1, kohdat 7, 10 ja 11). Ilman osallistumisoikeuksia hallinnolla ei ole motivaatiota noudattaa julkisuusperiaatetta. Todennäköisyys sille, että noudattamatta jättäminen huomataan on häviävän pieni, ja kiinnijääminen on sivuutettavissa yksinkertaisilla selityksillä ilman sanktioita. Osallistumisoikeuksien myötä julkisuusperiaatteen noudattamisesta tulee itsestäänselvyys. Tilanteessa, jossa kansa epäilee, että hallinto ei pelaa avoimin kortein, kansa voi veto-oikeudella käynnistää julkisen keskustelun asiasta ja viedä asian päätettäväksi kansalaispääöksellä referendumissa. Menettely takaa hallinnon täyden avoimuuden ja proaktiivisen tiedottamisen hankkeiden kaikissa vaiheissa.

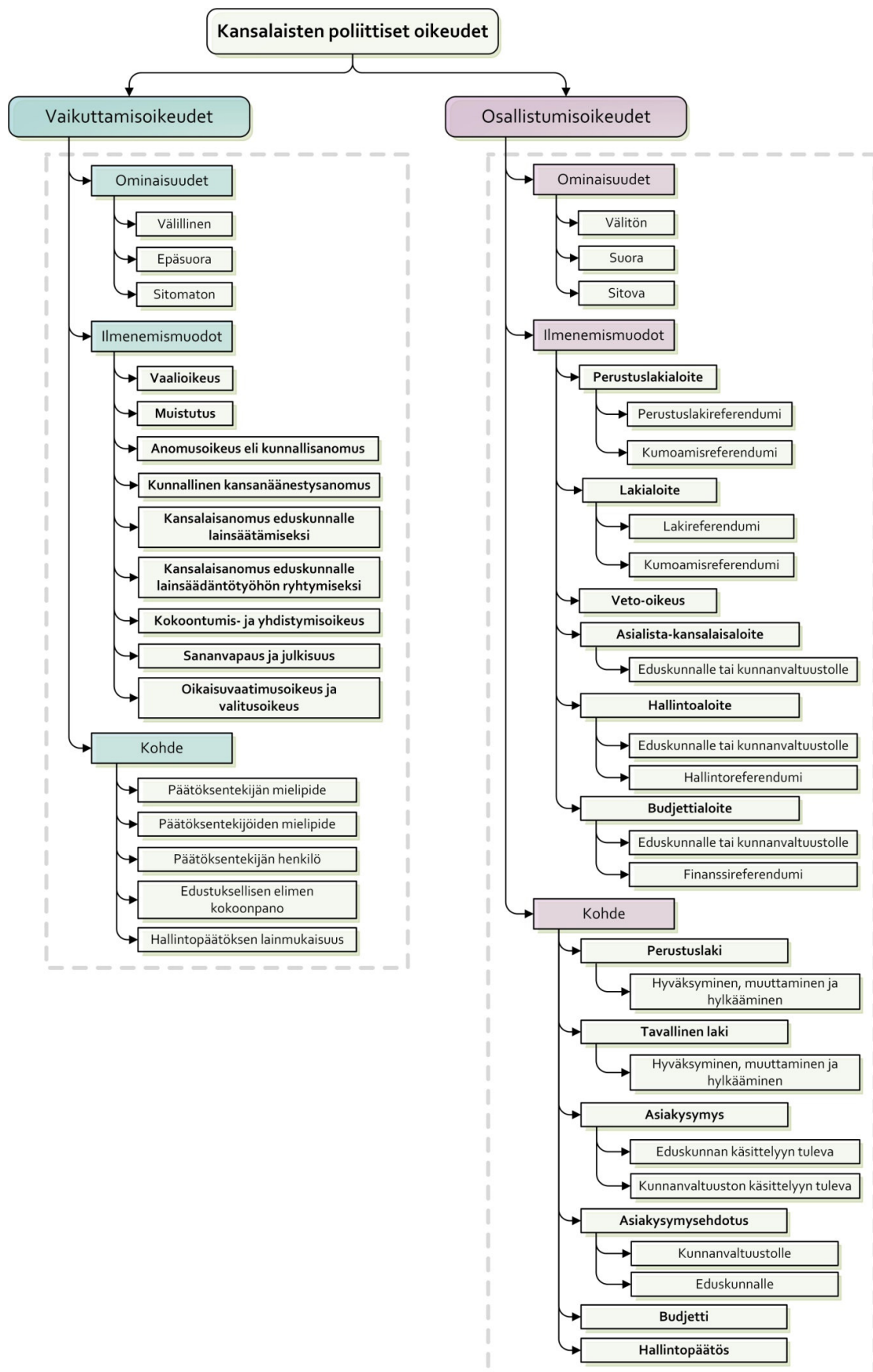
Politiikassa vuorovaikutus lisääntyy suoran demokratian myötä merkittävästi verrattuna edustukselliseen demokratiaan, joka on lähtökohtaisesti kansalta suljettu järjestelmä. Vuorovaikutuksen myötä poliittisten päätösten perusteet tulevat koko yhteiskunnan tietoon ja julkisuudesta tulee laadukkaampaa, koska edustukselliset laitokset ovat julkisuudessa tilivelvollisia tekemisistään. Julkisuusperiaatteen toteutumisen varmistaa kansalaisaloite, ”ehdotus kansalta kansalle”. Se sisältää keskustelun idean, jota edustukselliset elimet eivät voi estää; instrumentti kuuluu

kansalle ja se on edustuksellisia elimiä sitova. Tällöin aito ja avoin keskustelu on mahdollista, koska keskusteluun osallistuvat kansan lisäksi päätösten toimeenpanijat eli viranomaiset sekä parlamentti ja hallitus.

Yhteenvedona voidaan todeta, että valtio- ja kunnallishallinnon muoto, joka sisältää tehokkaat osallistumisoikeudet vaikuttamisoikeuksien lisäksi, antaa poliittiset prosessit kansalaisten käsiin. Tällöin kansalaisten ei tarvitse vain tyytyä vastustamaan ja valittamaan päätöksistä tuomioistuimille, vaan he voivat tehdä ehdotuksia tilannetta parantaviksi käytännön ratkaisuuksi. Kansalaiset voivat asettaa päättäjien päätökset testiin niin, että lopputulokset ovat entistä parempia.¹¹⁸

Kun suoraa demokratiaa analysoidaan Rossin demokratian ihannetyypin kolmen elementin avulla, voidaan todeta, että demokratian *intensiteetti* on korkea, kuten Rossin ihannetyypissä tulee olla. Osallistumisoikeuksien myötä mahdollisimman moni kansalainen voi **osallistua poliittiseen vallan käyttöön**. Poliittinen vallankäyttö ei ole enää suljettu ainoastaan parlamentille ja kunnanvaltuustoille. Edelleen demokratian *tehokkuus* on korkea, kuten Ross edellyttää. Kansa voi **osallistua poliittiseen päätöksentekoon välittömästi**. Tämä on mahdollista erilaisten referendumien ja eduskuntaa sekä kunnanvaltuustoja sitovien aloitteiden myötä, kuten kuviossa 1 ja kappaleessa 8 on esitetty. Rossin kolmas elementti edellytti korkeaa demokratian *kattavuutta*. Kansan on voitava **vaikuttaa päätöksentekoon** kaikilla julkisen toiminnan lohkoilla, ei vain lainsäädännön alalla vaan myös toimeenpano- ja tuomiovallan käytössä. Kattavuuden parantaminen ei edellytä suoraa demokratiaa eikä osallistumisoikeuksia, vaan kyseessä on puhtaasti vaikuttamisoikeus, tarkemmin sanottuna vaali- sekä anomusoikeus. Kattavuuden seurauksena epäparlamentaariset puoluekurisäännökset ja sanktiot menettävät merkityksensä ja poliittiset puolueet alkavat sisäisesti toimia demokraattisesti. Kuviossa 1 on kuvattu vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet suoraa demokratiaa toteuttavassa valtio- ja kunnallishallinnossa.

¹¹⁸ Büchi – Braun – Kaufmann 2008, s. 108.



Kuvio 1. Vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet suorassa demokratiassa.

Kuviossa 1 kuvatut vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet käydään yksityiskohtaisemmin lävitse kappaleissa 7 ja 8. Merkittävin ero edustuksellisen ja suoran demokratian välillä on kuitenkin selvä. Edustuksellisessa demokratiassa kansalla ei ole ainoatakaan osallistumisoikeutta, kun taas suorassa demokratiassa osallistumisoikeudet ovat ensisijaiset oikeudet. Tämän eron myötä suoran demokratian yhteiskunnassa vallitsee avoin keskusteleva ja kansalaisia osallistava poliittinen ilmapiiri, jossa julkisuusperiaate toimii itsenäisesti ja valvonnan tarve on vähäinen. Järjestelmä itsessään kannustaa avoimuuteen.

Tiivistäen akselilla edustuksellinen demokratia, rajoitettu demokratia ja suora demokratia Rossin demokratian ihannetyypissä minimimaalista demokratian toteutumista edustaa edustuksellinen demokratia ja maksimaalista toteutumista puolestaan suora kansanvaltaa toteuttava demokratia, jossa kansa (joka nimensä mukaan on parlamentin ulkopuolinen) pystyy osallistumaan sekä vaikuttamaan valtio- ja kunnallishallinnon tasolla lakien sisältöön, voimaan saattamiseen, niiden kumoamiseen sekä vaikuttamaan kattavasti siihen, ketkä julkista valtaa käyttävät ja mitkä asiakysymykset kaipaavat julkista keskustelua.

Suoraan demokratiaan liittyy myös termi demokraattinen lainsäädäntö. Kyseessä on oikeusjärjestelmä, jonka lait kansa on suoraan kansanäänestyksin hyväksynyt. Tämä tarkoittaa käytännössä kansalaisilla olevaa aloiteoikeutta, jolla parlamenttia sitovasti kansanäänestyksin hyväksytään tai hylätään lakien muutosehdotukset perustuslaki mukaan lukien.¹¹⁹ Demokraattinen lainsäädäntö ei edellytä, että jokainen lakimuutos tai uuden lain voimaan saattaminen vaatisi ehdotuksen alistamista sitovalle kansanäänestykselle (referendumille), vaan kansa voi halutessaan näin vaatia.

Demokraattinen lainsäädäntö edellyttää toteutuakseen, että perustuslaki ja muut lait määrittelevät *tarkasti* ja *selvästi*, milloin referendum (sitovan kansanäänestyksen) järjestäminen on pakollista ja milloin taas kansalaiset voivat itse päättää aloiteoikeudella haluavatko he käyttää päätösvaltaa asiassa.¹²⁰ Tarkkuuden ja selkeyden vaatimus edellyttää, että terminologia, joka liittyy kansalaisten osallistumisoikeuksiin, erityisesti niihin, joilla mahdollistetaan demokraattinen lainsäädäntö, on yksiselitteinen.

¹¹⁹ Büchi – Braun – Kaufmann 2008, s. 46.

¹²⁰ Büchi – Braun – Kaufmann 2008, s. 103.

Kaufmanin ja Büchin mukaan kansalaisten osallistumisoikeuksiin liittyvät muun muassa seuraavat termit:¹²¹

1. **Perustuslakikansalaisaloite.** Perustuslakikansalaisaloitteella ryhmä kansalaisia voi vaatia, että perustuslakia muutetaan tai uudistetaan. Asia on alistettava kansanäänestyksessä päätettäväksi eli asiassa on järjestettävä perustuslakireferendumi.
2. **Lakikansalaisaloite.** Lakikansalaisaloitteella ryhmä kansalaisia voi vaatia, että uusi laki säädetään tai vanhaa lakia muutetaan taikka kumotaan. Asia on alistettava kansanäänestyksessä päätettäväksi eli asiassa on järjestettävä lakireferendumi.
3. **Asialista-kansalaisaloite.** Asialista-kansalaisaloitteella ryhmä kansalaisia voi tehdä ehdotuksen, jota parlamentin täytyy käsitellä, mutta asiasta ei järjestetä referendumia.
4. **Finanssireferendumi** tarkoittaa, että viranomaisen (esimerkiksi eduskunnan tai kunnanvaltuuston) päätös julkisen rahan käytöstä alistetaan kansanäänestykselle. Yksittäisestä tai säännöllisesti toistuvasta julkisesta menoerästä, joka ylittää määrätyn summan, päätetään kansanäänestyksessä joko aina (pakollinen finanssireferendumi) tai kun ryhmä kansalaisia niin vaatii (valinnainen finanssireferendumi).
5. **Hallintoreferendumi,** äänioikeutettujen kansalaisten oikeus vaatia kansanäänestys hallinnollisesta päätöksestä. Finanssireferendumi on yksi hallintoreferendumin muoto.

Demokraattinen lainsäädäntö edellyttää myös lainalaisuusperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista osallistumisoikeuksien käytössä. Vähemmistöjä tulee suojata enemmistön sorrolta kuten YK:n kansainvälisiä sopimuksia ja DRI:n raporttia käsittelevissä kappaleissa 5.1.4 ja 5.1.5 todettiin.

6.4 Demokratia

Demokratia on valtiomuoto, jossa ei ole kansan edustamiseen perustuvia elimiä. Kansa ei valitse edustajia käyttämään poliittista valtaa puolestaan vaan kansa äänestäen

¹²¹ Kaufmann 2010, s. 258–257 ja Büchi – Braun – Kaufmann 2008, s. 199–203.

päättää suoraan kaikista asiakysymyksistä valtiossa.¹²² Näin ollen se poikkeaa merkittävästi esimerkiksi edustuksellisesta demokratiasta, jossa poliittinen päätöksentekovalta ja lainsäädäntövalta on delegoitu edustajille. Demokratia eroaa myös edustuksellisesta demokratiasta siten, että se ei tunne parlamenttia eikä puoluelaitosta.

Demokratia-käsite ajoittuu antiikin kreikan poliittiseen ja filosofiseen ajatteluun. Tunnetuimpia filosofi, jotka käsittelivät demokratiaa osana valtiomuodon teoriaa, ovat Platon (427–374 eaa.) ja Aristoteles (384–322 eaa.), joka oli Platonin oppilas. Platonin ajattelu suuntautui yhteiskuntaan nimeltä *Kallipolis*, jonka Platon esittelee teoksessa *Valtio*. Kallipolis muodostui kolmesta yhteiskuntaluokasta: 1) ansiotyötä tekevistä käsityöläisistä ja maanviejijöistä, 2) sotureista ja eräänlaisista sotilaspoliiseista ja 3) hallitsevista vartijoista eli filosofikuninkaista. Kallipolis on siis harvainvaltaan perustuva valtiomuoto. Tämän vuoksi osa tutkijoista on luonnehtinut Platonia totalitaristiseksi. Tämä näkemys on kuitenkin hätköity, koska Platonin viimeiseksi jääneessä teoksessa *Lait* hänen Platonin suhtautumisensa demokratiaan näyttää muuttuneen positiivisemmaksi. Teoksessa *Lait* Platon luopuu voimakkaan hierarkisesta yhteiskunnasta laajemman poliittisen osallistumisen hyväksi.¹²³

Valtio-opin osalta Aristoteleen filosofia jatkaa samassa suunnassa mihin Platonin viimeiseksi jäänyt teos *Lait* jäi. Taneli Kukkosen mukaan Aristoteleen filosofian erottaa Platonin valtio-opin teoriasta metodinen lähestymistapa. Valtaosassa tuotantoaan Platon tarkastelee valtiota ylhäältä alaspäin saneltuna rakenteena, jossa filosofisesti valaistuneet ja Hyvän muodon kirkkaasti hahmottaneet hallitsijat yksipuolisesti määräävät hallittujen asioista. Aristoteleen mielestä tällaisessa on kysymys isännän, isän tai aviomiehen vallasta, jolla isäntä alistaa alaisensa välineen asemaan kotitalouden päämäärien tavoittamisessa. Aristoteleen mukaan valtiollinen vallankäyttö on luonteeltaan perustavasti erilaista: ”Valtiollinen valta koskee vapaita ja isännän valta orjia”. Koska ”elämä on toimintaa eikä tuotantoa”, ei orjuus määrättyssä mielessä käy elämästä lainkaan. Ihminen, joka on vain toisten ohjattavana, rinnastuu pikemminkin työkaluun kuin elävään olentoon, eikä hänen käskytyksessään siksi ole kysymys poliittisesta osaamisesta vaan välineen taitavasta käytöstä. Aristoteleen mukaan valtio

¹²² Aristoteles 1991, s. 78–80.

¹²³ Koikkalainen – Korvela 2012, s. 27–31.

on ensisijaisesti vapaiden ihmisten yhteenliittymä inhimillisen hyvän edistämiseksi, jossa hallitun ja hallitsijan osat aina vaihtelevat.¹²⁴

Aristoteleen mukaan valtiomuoto tähtää aina kaikkien hyvään. Siksi varsinaisia valtiomuotoja on kolme ja kullekin löytyy oma turmeltunut muotonsa. Valtiomuodot jakautuvat sen mukaan, kuinka suuri osa valtion asukkaista kussakin tapauksessa osallistuu hallitsemiseen. Todellisia valtiomuotoja ovat kuninkaanvalta, aristokratia ja kansalaisvalta, ja näiden kolme vääristynyttä muunnelmaa tyrannia, harvainvalta ja kansanvalta eli demokratia. Tyranniassa kuninkaanasemassa olevaa kiinnostaa vain hänen oma menestyksensä eikä tyranni ole kiinnostunut muiden menestyksestä ja hyvästä. Harvainvallassa aristokraatin asemassa olevat näkevät politiikan vain pelkkänä loputtomana kilpailuna vallasta ja aineellisista resurseista. Kansanvallassa ja kansalaisvallassa ero muodostuu suhtautumisessa vähemmistöihin. Kansanvallassa Aristoteleen mukaan vähemmistöä ei suojata enemmistön vallalta toisin kuin kansalaisvallassa, jossa jokaisella kansalaisella on valta suojata asemansa. Aristoteles pitää kansanvaltaa ja kansalaisvaltaa lähisukulaisina, joista kumpikaan ei kykene kovin suureen hyvään, joskaan ei suureen pahaankaan.¹²⁵

Aristoteleen filosofiassa kansan edustamiseen perustuvia järjestelmiä ovat kuninkaanvalta ja aristokratia sekä niiden vääristymät, kuten tyrannia ja harvainvalta. Niissä hallitsemaan oikeutetut (yksi tai harvat) pitävät hallussaan valtion korkeinta valtaa. Kun kansa hallitsee, niin silloin kyseessä on kansalaisvalta tai kansanvalta eli demokratia. Valtion korkeinta valtaa pitää hallussaan kansalaiset eli enemmistö, ei yksi tai harvat, kuten edustuksellisissa järjestelmissä on tapana.

6.5 Suomen demokraattisuuden aste Alf Rossin demokratiamääritelmän mukaan

Edustukselliselle demokratialle on tyypillistä, etenkin Suomen tapauksessa, perustuslain osittainen oikeusvoimavaikutus, joka rakentuu velvoittamattomien oikeusperiaatteiden verkostoon. Nämä fasadisäännöksiksi kutsutut perustuslain osat luovat illuusiota kansanvallasta ja demokratiasta (ks. kappale 3.5). Keskeisiä heikosti velvoittavia oikeusperiaatteita ovat erityisesti perustuslain 2 §:n 1 momentti "*Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta*", jossa määritetään

¹²⁴ Koikkalainen – Korvela 2012, s. 66–67.

¹²⁵ Aristoteles 1991, s. 72–73.

valtiovalta kansalle kuuluvaksi sekä perustuslain 2 §:n 2 momentti *"Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen"*, jossa yksilölle säädetään osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet. Molemmat momentit ovat kansan oikeuksia koskevin osin heikosti velvoittavia oikeusperiaatteita, jotka oikeuskäytännössä voidaan ohittaa, mutta säädösteksteinä luovat tehokkaasti illuusiota kansanvallasta ja demokratiasta. Edelleen perustuslain 14 §:n 4 momentti jatkaa samalla linjalla pykälän otsikon ollessa *Vaali- ja osallistumisoikeudet* ja säädöstekstin kuullessa seuraavasti: *"Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon."* Sädöstekstissä velvoitetaan julkinen valta, johon kuuluvat valtio- ja kunnallishallinto, eduskunta ja kunnanvaltuustot mukaan lukien, edistämään yksilön eli kansan osallistumisoikeuksia poliittiseen vallankäyttöön sekä poliittiseen päätöksentekoon. Sädös on heikosti velvoittava ja siten ohitettavissa, mutta luo vahvasti illuusiota legitiimistä ja kansan osallistumista ajavasta valtio- ja kunnallishallinnosta. Näillä perusteilla kansan osallistumisoikeuksien näkökulmasta Suomen perustuslaki on osittain oikeusvoimavaikutteinen, koska tosiasiallisia eduskuntaa ja kunnanvaltuustoja sitovia osallistumisoikeuksia ei kansalla ole, vaikka perustuslain perusteella tulisi olla (Kuntalain sisältämät osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet käsitellään kappaleissa 7 ja 8).

Kun Suomen edustuksellista demokratiaa katsoo Rossin määrittämän demokratian ihannetyypin valossa, tulee arvioitavaksi edustuksellisen demokratian *intensiteetti*, *tehokkuus* ja *kattavuus*. Näiden kolmen ulottuvuuden avulla voidaan karkeasti arvioida, kuinka lähellä suomalainen edustuksellinen demokratia on Rossin määrittelemää demokratian ihannetyypin.

1. **Demokratian intensiteetti.** Rossin mukaan tämä tarkoittaa vaatimusta siitä, että mahdollisimman moni kansalainen voi *osallistua poliittiseen vallan käyttöön* vaalioikeuden ja äänioikeuden avulla. Tavoitteena on mahdollisimman korkea intensiteetti, mikä edellyttää yksittäisten parlamentin ulkopuolisten kansalaisten käytettävissä olevia kattavia ja tehokkaita osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia (ks. kappaleet 7 ja 8). Kyseisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien pitää olla myös ajallisesti rajoittamattomia (ts. voimassa vaalikauden ja valtiopäivien aikana).

- a. Suomalaisessa edustuksellisessa demokratiassa kansan osallistuminen poliittiseen vallankäyttöön sekä päätöksentekoon on tarkasti rajattu 200

henkilövaaleilla valittuun parlamentin jäseneseen (kansanedustajaan). Muilla Suomen kansalaisista ei ole oikeutta osallistua poliittiseen vallankäyttöön eikä päätöksentekoon, vaikka osallistumisoikeus on fasadisäännöksen mukaan yksilölle kuuluva oikeus (PL 2.2 §). Kyseessä on välillinen järjestelmä.

- b. Vaikuttamisoikeuksien olemassaolosta huolimatta suomalaisessa edustuksellisessa demokratiassa demokratian intensiteetti on kohtalaisen matala ja siten Rossin määritelmän mukaan *puolirajoitettu* (Rossin ihannetyypissä intensiteetin tulee olla korkea eli *rajoittamaton*).

2. **Demokratian tehokkuus.** Rossin mukaan tämä tarkoittaa vaatimusta siitä, että kansan on voitava **osallistua** poliittiseen päätöksentekoon välittömästi tai ellei se ole mahdollista, voitava mahdollisimman tehokkaasti valvoa poliittisten edustajiensa ja hallinnon orgaanien toimintaa. Tavoiteena on korkea tehokkuus, joka on ensisijaisesti saavutettavissa osallistumisoikeuksilla (ks. kappale 8), jotka ovat yksittäisten, parlamentin ulkopuolisten kansalaisten käytettävissä ajallisesti rajoittamattomina (ts. vaalikauden ja valtiopäivien aikana). Toissijaisesti tehokkuus on saavutettavissa toimivalla julkisuusperiaatteella sekä lainalaisuusperiaatteen tiukalla noudattamisella.

- a. Suomalaisessa edustuksellisessa demokratiassa osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon välittömästi on tarkasti rajattu. Suomessa se on rajattu 200 henkilövaaleilla valittuun parlamentin jäseneseen (kansanedustajaan) sekä kuntien valtuutettuihin. Muilla Suomen kansalaisilla ei ole oikeutta osallistua poliittiseen vallankäyttöön eikä päätöksentekoon, vaikka osallistumisoikeus on fasadisäännöksen mukaan yksilölle kuuluva oikeus (PL 2.2 §).
- b. Suomen lainsäädännöstä ei löydy yhtään osallistumisen kriteerit täyttävää osallistumisoikeutta. Tämän vuoksi demokratian tehokkuutta Suomessa on pidettävä matalana. Rossin määritelmän mukaan kyseessä on tällöin *nimellinen demokratia* (Rossin ihannetyypissä tehokkuuden tulee olla korkea eli *tosiasiallinen*).

3. **Demokratian kattavuus** Rossin mukaan tarkoittaa vaatimusta siitä, että kansan on voitava **vaikuttaa** päätöksentekoon kaikilla julkisen toiminnan lohkoilla, ei vain lainsäädännön alalla vaan myös toimeenpano- ja tuomiovallan käytössä. Siis mikään yhteiskunnan osa-alue ei saa olla demokraattisen järjestelmän ulkopuolella. Kyseessä on kansalaisten valvonta ja vaikuttamisoikeuden laajuus valtio- ja kunnallishallinnon alalla (ks. kappale 7) sekä tuomiovallan käytössä.

- a. Suomalaisessa edustuksellisessa demokratiassa keskitytään korostamaan kansan mahdollisuuksia vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Keskeisessä roolissa on vaikuttamisoikeus siihen, ketkä tekevät päätöksiä ja käyttävät julkista valtaa. Tällöin kyseessä on vaalioikeus eli oikeus asettua ehdokkaaksi kaikilla julkista toimintaa koskevilla osa-alueilla ja oikeus äänestää näissä vaaleissa henkilöä. Suomessa vaikuttamisoikeus päätöksentekijöiden henkilöön on rajoitettu eduskuntavaaleihin, presidentinvaaleihin sekä kunnallishallinnossa kuntavaaleihin. Suomessa ei ole mahdollista valita vaaleilla henkilöitä hallitukseen, ministeriöiden johtoon, kuntien hallituksiin, kunnan johtoon (pormestaria tai kaupunginjohtajaa), syytälaitoksen korkeisiin virkoihin eikä tuomioistuinlaitoksien tuomarin virkoihin (Tuomarit nimittää presidentti valtioneuvoston ehdotuksesta). Kansalaisilla ei ole myöskään veto-oikeutta valtio- ja kunnallishallinnon parlamenttien päätöksiin. Kattavuutta heikentävät myös puolueiden sisäiset epäparlamentaariset puoluekurisäännökset sekä sanktiot, jotka estävät edustajia tekemästä päätöksiä itsenäisesti ja riippumattomasti.
- b. Demokratian kattavuus Suomessa on heikko. Suomessa on voimassa yleinen ja yhtäläinen vaalioikeus ja -kelpoisuus sekä ehdokasasettelun ja vaalitoiminnan vapaus edustuksellisten elinten vaaleissa. Parannettavaa olisi kuitenkin vaalioikeuden ja -kelpoisuuden laajentamisessa eri aloille kuten kuntien pormestareiden valintaan sekä muihin poliittisiin perustein valittaviin virkoihin kuten kaupunginjohtajan sekä ylimpien syyttäjien valintaan. Valtion tasolla myös pääministerin valinnan tulisi olla läpinäkyvämpi ja poliittisten asiakysymysten sitovia puolueiden vaaliohjelmassa. Esimerkkinä sitovista asiakysymyksistä olisi puolueen kanta vaalien jälkeen suoritettavassa lain hyväksymistä koskevassa äänestyksessä. Puoluekurisäännökset tulisi kieltää epäparlamentaarisina ja epädemokraattisina sekä kansalaisille tulisi säätää veto-oikeus parlamenttien päätöksiin.
- c. Edellä sanotun perusteella demokratian kattavuutta Suomessa on pidettävä suppeana, mikä Rossin määritelmän mukaan tarkoittaa *osittaista demokratiaa* (Rossin ihannetyypissä kattavuuden tulee olla laaja eli *kattava*).

Rossin mukaan demokratian ideaali on hallintomalli, jossa poliittista valtaa ja poliittista päätöksentekovaltaa käyttää kansa suurimmalla mahdollisella intensiteetillä,

tehokkuudella ja kattavuudella parlamentaarisia menettelytapoja noudattaen. Siten Rossin asteikon mukaan valtio- ja kunnallishallinnon tulisi olla demokratian toteutumisen näkökulmasta *rajoittamaton, tosiasiallinen* ja *kattava*. Erityisesti suomalainen edustuksellinen demokratia on Rossin ideaalimalliin verrattuna *puolirajoitettu, nimellinen* ja *osittainen*.

Yleistäen voidaan todeta, että Suomen edustuksellinen demokratia, joka tarkoittaa järjestelmää, jossa kansalla ei ole yhtään *de facto* toimivaa lakisääteistä osallistumisoikeutta, ei ole Rossin määritelmän mukainen demokratian ihannetyyppi. Määritelmän perusteella voidaan johtaa, että täysivaltainen ja oikeustoimikelpoinen Suomen kansa on holhouksen alainen, koska kansalta puuttuvat kansanvaltaan kuuluvat valtio- ja kunnallishallinnon osallistumisoikeudet.

7 VAIKUTTAMISOIKEUDET

Mäenpää jakaa yleiset vaikuttamiskeinot hallintoasioissa välittömiin ja välillisiin vaikuttamiskeinoin, yleiseen vireillepano-oikeuteen, vaikuttamisoikeuteen valmisteluvaiheessa ja ratkaistuun asiaan vaikuttamiseen.¹²⁶ Mäenpää ei käsittele kirjassaan osallistumisoikeutta erillisenä oikeutena tai vaikuttamiskeinona; osallistua-käsite esiintyy lähinnä vaikuttamisoikeutta määrittävänä käsitteenä sekä osallistumisen mahdollisuuksiin viitattaessa.

Mäenpään edellä mainittua ryhmittelyä voidaan kehittää edelleen keskittymällä päätöksenteon kohteena olevan hallintoasian tyyppiin ja päätöksenteon prosessiin. Tällöin tarkastelun kohteeksi muodostuvat a) yksilön poliittisiin perusoikeuksiin kuuluvat oikeudet, jolloin tarkastelun kohteena ovat yhteiskunnalliset päätökset ja niiden tekemiseen liittyvä prosessi ja b) yksityisen oikeussubjektin perusoikeudet yksityisoikeudellisessa hallintoasiassa, jolloin tarkastelun kohteena ovat yksityisoikeudelliset päätökset ja niihin liittyvä prosessi (jonka käsittely on rajattu tämän maisterintutkielman ulkopuolelle). Molemmissa kohdissa keskeisessä roolissa ovat yksilön oikeudet, jotka voivat rajoittaa tai mahdollistaa hallintoasian käsittelyyn vaikuttamista taikka osallistumista. Läsä on siis kaksi oikeuksien luokkaa: vaikuttamisoikeuksien luokka ja osallistumisoikeuksien luokka. Avoin kysymys on se, millä tavalla kyseisiin luokkiin kuuluvien oikeuksien ilmentymät voidaan tunnistaa?

Mäenpää määrittelee, että on olemassa *välittömiä* ja *välillisiä* vaikuttamiskeinoja. Mäenpään mukaan välittömillä vaikuttamiskeinoilla on kiinteä yhteys konkreettiseen hallintoasiaan ja siinä tehtäviin ratkaisuihin. Välillisillä keinoilla yksityishenkilö voi vaikuttaa hallintotoimintaan *yleisluontoisesti* ja samalla osallistua *välillisesti* sen sisällöllisen suunnan ohjaamiseen. Ylimmällä tasolla hallintotoimintaan voidaan Mäenpään mukaan vaikuttaa välittömillä vaaleilla, demokraattisesti valittujen elinten kautta. Edelleen Mäenpää nimeää välillisiksi vaikuttamiskeinoiksi muun muassa erilaiset järjestöt ja yhdistykset, asioiden käsittelyn julkisuuden, hallinnon avoimuuden ja neuvoa-antavan kansanäänestyksen. *Välittömiä* vaikutuskeinoja Mäenpää käsittelee hyvin yleisellä tasolla eikä hän nimeä yhtään lainkohtaan välittömästä vaikuttamisesta.¹²⁷

¹²⁶ Mäenpää 2004, s. 225–242.

¹²⁷ Mäenpää 2004, s. 226–229.

Mäenpään määrittelystä on johdettavissa, että vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksia voidaan tarkastella *ominaisuuksien, ilmenemismuotojen ja kohteiden* suhteen. Esimerkkinä vaikuttamiskeinon *ominaisuudesta* on asian käsittelyn välillisuus tai välittömyys. *Ilmenemismuodosta* esimerkkinä toimii vaalioikeus ja *kohteesta* puolestaan edustuksellisen elimen kokoonpanoon vaikuttaminen.

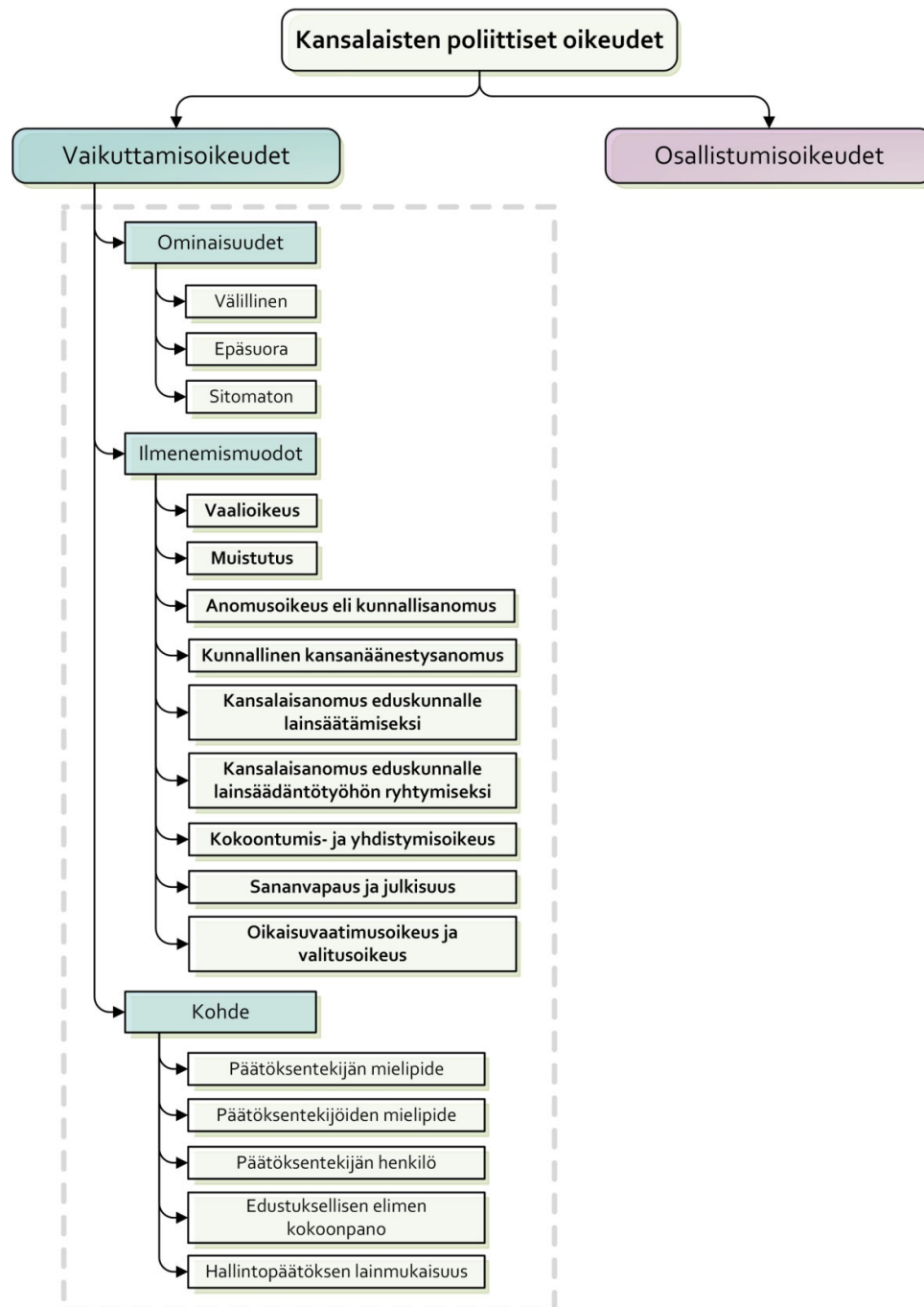
Edellä esitetyn luokittelun perusteella vaikuttamisoikeuksia voidaan luonnehtia seuraavasti: vaikuttamisoikeudet ovat kansalaisten poliittisista perusoikeuksista se oikeusryhmä, jolla kansalaiset voivat pyrkiä vaikuttamaan poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon valtio- ja kunnallishallinnon tasoilla. Kyseessä ovat osallistumisoikeuksia kevyemmät poliittiset oikeudet. Vaikuttamisoikeudet erottaa osallistumisoikeuksista se, että vaikuttamisoikeudet ovat välillisiä, epäsuoria ja valtio- ja kunnallishallintoa sitomattomia. Vaikuttamisoikeuksien ominaisuuksista johtuen kansa ei voi osallistua asiakysymyksistä päättämiseen eikä velvoittaa edustuksellisia elimiä päättämään asiakysymyksessä kansan haluamalla tavalla. Vaikuttamisoikeuden keinoilla pyritään vaikuttamaan edustuksellisten elimien jäsenten näkemyksiin ja mielipiteisiin. Tavoitteena on, että he nostaisivat tietyn asiakysymyksen asialistalle ja että he päättäisivät asiakysymyksissä tietyllä, vaikuttamiskeinoja käyttävän tahon toivomalla tavalla.

Mielipidevaikuttamisen lisäksi vaikuttamisoikeuden keinoilla pyritään vaikuttamaan edustuksellisen elimen kokoonpanoon. Kokoonpanoon vaikuttamisella pyritään samaan vaikuttamiskeinoon tarttuneen tahon näkemyksiä noudattavia tai taholle uskollisia henkilöitä mahdollisimman paljon edustukselliseen elimeen. Näin toimien taho tai joukko ihmisiä pyrkii varmistamaan etuoikeutetun tietojen saannin ja tehokkaamman mielipidevaikuttamisen kanavan. Tällöin vaikuttava taho voi olla hiukan luottavaisempi siitä, että edustuksellinen elin tekee heidän intressiensä mukaisia päätöksiä julkisissa asioissa. On kuitenkin muistettava, että se, millä perusteella henkilö tulee valituksi edustukselliseen elimeen ei sido edustajaa suhteessa valitsijakuntaan: sen varmistavat puolueiden sisäiset puoluekurisäännökset ja sanktiot. Siten puolueohjelmat ja vaalilupaukset eivät ole millään tavalla edustajia ja puolueita sitovia eivätkä tosiasiallisesti äänestyksen kohteena.

Kuten edellä esitettiin, vaikuttamiskeinot eivät ole edustuksellisia elimiä sitovia. Niillä pyritään vaikuttamaan edustuselimien jäsenien mielipiteisiin ja henkilöön edustuksellista elintä muodostaessa. Muilta osin viranomaiset tai edustukselliset elimet voivat täysin sivuuttaa vaikuttamiskeinoilla ajettavat asiat. Vaikuttamiskeinot eivät

kuulu varsinaisten kansanvaltaa toteuttavien keinojen joukkoon, koska niillä ei ole sitovuusvaikutusta minkään asiakysymyksen kannalta; kansa ei käytä päätöksentekovaltaa kansaa koskevissa asiakysymyksissä.

Vaikuttamiskeinoin Suomea lainsäädännössä liittyy semanttinen ongelma. Suomen lainsäädännössä on käytetty termiä *aloite* kuvaamaan oikeutta, jolla kansalaiset voivat tehdä kirjallisia, semantiikaltaan hakemuksiksi tai anomuksiksi luonnehdittavia pyyntöjä valtio- ja kuntahallinnon suvereenille julkista valtaa käyttävälle auktoriteetille. Kuten demokratiaan liittyvien termien semantiikkaa käsittelevässä kappaleessa esitettiin *anonus* ja *aloite* ovat eri asioita. Anomuksen (petition) tekijöillä ei ole valtaa asian suhteen ja asiasta päättää yksin auktoriteetti. Aloitteen (initiative) tekijöillä on asiansa suhteen valta, ja auktoriteetti sivuutetaan. Aloite johtaa aina kansanäänestykseen, jos julkista valtaa käyttävä auktoriteetti ei hyväksy aloitetta sisällöllisesti. Tämän semanttisen ristiriidan selkiyttämiseksi tutkielmassa on ryhdytty käyttämään semanttisesti oikeita termejä kuvaamaan oikeudellista instrumenttia. Tästä johtuen valtiollisesta aloiteoikeudesta eli kansalaisaloitteesta käytetään termiä valtiollinen kansalaisanonus. Kuntalain mukaisesta aloiteoikeudesta puolestaan käytetään termiä anomusoikeus eli kuntalaisanonus. Valtio- ja kunnallishallintoa koskevat vaikuttamiskeinot on kuvattu kuviossa 2.



Kuvio 2. Kansalaisten valtio- ja kunnallishallinnon vaikuttamisoikeudet.

Seuraavissa kappaleissa käsitellään valtiolliset sekä kunnalliset vaikuttamisen keinot ja määritetään keinojen vaikuttavuuden laajuus. Kappaleessa 7.3 käsitellään, millä keinoin Suomen oikeusjärjestys suojaa vaikuttamisen keinoja.

7.1 Valtiolliset vaikuttamisoikeudet

Valtiolliset vaikuttamisoikeudet tarkoittavat keinoja, joilla kansalaiset voivat yrittää vaikuttaa eduskuntainstituution toimintaan ja eduskunnassa tehtäviin päätöksiin sekä asioiden käsittelyyn. Kyse on siis poliittisesta vaikuttamisesta, jolle luonteenomaista on välillisuus, epäsuoruus ja sitomattomuus. Välillisuus tarkoittaa sitä, että vaikuttamisen kohteena ovat päätöksiä tekevät henkilöt, eivät päätökset. Epäsuoruus puolestaan kuvaa menettelyä samaan tapaan kuin välillisuus. Päätöksiin vaikutetaan epäsuorasti, koska vaikuttamisoikeus ei ole osallistumisoikeus. Osallistumisoikeus tarkoittaa olemista osallisena päätöstä tehtäessä ja siten suoraa osallistumista kollektiivisesti tehtävään sitovan päätöksen sisältöön ja muotoon. Koska vaikuttamisessa on kyse välillisyydestä ja epäsuorasta vaikuttamisesta, sen on myös oltava perusluonteeltaan sitomatonta. Mikäli näin ei olisi, päätöksiä tekevästä kollektiivisesta elimestä tulisi kulissi ja kollegion henkilöt eivät olisikaan aitoja asioista päättäviä henkilöitä vaan oikeat päätöksentekijät olisivat nimettömiä kulisseissa liikuskelevia hahmoja. Tällöin ei enää voitaisi puhua avoimesta julkisuusperiaatetta noudattavasta kansanvaltaa toteuttavasta valtiosta. Esimerkkinä laittomasta vaikuttamisesta mainittakoon edustajien lahjonta ja laillisesta ammattimainen lobbaus sekä yksityishenkilöiden harjoittama yhteydenpito eduskuntainstituution edustajiin eli kansanedustajiin.

Eduskuntainstituutioon suuntautuva kansan vaikuttamisoikeuksien perusta nojaa seuraaviin pykäliin: *"Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen"* (Suomen perustuslaki 2 §:n 2 momentti), *"Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksen tekoon"* (Suomen perustuslaki 20 §) ja *"Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen"* (Suomen perustuslaki 22 §). Kansalaisten käytettävissä olevat valtiorhallintoon suuntautuvat vaikuttamiskeinot ovat kansalaisaloite eduskunnalle, eduskuntavaalit ja presidentinvaalit. Vaikuttamiskeinoihin lukeutuvat myös kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä sananvapaus, jotka kuitenkin sivuutetaan tässä maisterintutkielmassa, koska niillä yksilö ei voi käynnistää valtiorhallinnossa jälkiä jättävää byrokraattista prosessia.

Valtiollisia vaikuttamisoikeuksia ovat kansalaisaloite eduskunnalle (PL 53 §) ja valtiolliset henkilövaalit eli eduskuntavaalit (PL luku 3 ja Vaalilaki) sekä presidentinvaalit (PL 54 §). Presidentinvaaleja ei kuitenkaan tässä maisterintutkielmassa käsitellä presidentin marginaalisten valtaoikeuksien vuoksi.

7.1.1 Kansalaisaloite eduskunnalle eli kansalaisaloite (kansalaisanomus)

Kansalaisaloite eduskunnalle on uusi kansalaisille myönnetty vaikuttamisoikeus, joka perustuu perustuslain 53 §:ään. Kyseessä on niin sanottu sisällöllinen kansalaisanomus se ei ole aloite. Kansalaisanomuksella tietty määrä äänioikeutettuja voi saada haluamansa asian parlamentin käsiteltäväksi ja vaikuttaa siten välittömästi poliittisen päätöksenteon asialistaan, ainakin teoriassa.¹²⁸ Perustuslain säännöksen mukaan vähintään viidelläkymmenellä tuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle anomus lain säätämiseksi. Menettelystä ja anomuksen muodosta säädetään kansalaisaloitelaisissa, joka tuli voimaan 1. päivänä maaliskuuta 2012.

Kansalaisanomuksia voi olla kahta eri muotoa: lakiehdotus, joka sisältää säädöstekstin ja perustelut sekä ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Kansalaisanomuksen tyyppi määrittää kansalaisanomuksen eduskuntakäsittelyn muodon. Kansalaisaloitelain mukaan kannatusilmoitukset on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa anomuksen päiväyksestä (KAloiteL 5 §). Kannatusilmoituksia voidaan kerätä paperimuodossa tai sähköisesti. Kerätessä kannatusilmoituksia sähköisesti tietoverkossa on käytettävä Viestintäviraston hyväksymää tietojärjestelmää (KAloiteL 7 §). Yksi Viestintäviraston hyväksymistä järjestelmistä löytyy verkko-osoitteesta <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>.

Hallituksen esityksen mukaan kansalaisanomus tehdään suoraan eduskunnalle, jolla on velvoite ottaa muodollisesti oikein laadittu ja ainoastaan lainsäädäntöasiaa koskeva kansalaisanomus käsiteltäväkseen. Muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat jäävät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Aloitteen hyväksyminen ja mahdollinen muuttaminen on yksin eduskunnan päätettävissä.¹²⁹ Kansalaisanomuksen muotovaatimukset ovat seuraavat: 1) kansalaisanomuksen vireillepanijana tulee olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen, 2) anomuksen vireillepanijan on nimettävä vähintään yksi edustaja ja varaedustaja, 3) anomuksen vireillepanijan sekä edustajan ja varaedustajan yhteystiedot on ilmoitettava aloitteessa, 4) kansalaisanomus sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut, 5) anomuksella on oltava sen sisältöä kuvaava otsikko, 6) anomus on

¹²⁸ HE 60/2010 vp, s. 8.

¹²⁹ HE 46/2011, s. 5.

päivättävä, 7) samaan anomukseen ei saa sisällyttää erilaisia asioita ja 8) anomus laaditaan suomen tai ruotsin kielellä taikka molemmilla kielillä (KaloiteL 3 ja 4 §).

Hallituksen esityksen mukaan kansalaisanomus voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Niin ikään kansalaisanomus voi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen tai valtiollisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevan lain säätämiseksi. Merkittävämpiä aloiteoikeuden ulkopuolelle jääviä asiaryhmiä ovat kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja niiden irtisanomisen hyväksyminen sekä valtion talousarvioasiat. Anomusoikeuden piiriin kuuluvat kuitenkin sellaiset lainsäädäntöasiat, joilla on vaikutusta valtion talousarvioon.¹³⁰

Kansalaisanomusinstituutiolla ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa nykyistä mallia siitä, että eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu hallituksen esityksiin. Näin ollen muodollisesti oikein tehdyn kansalaisanomuksen käsittely eduskunnassa on seuraava:

- I. Kansalaisanomus on tehty lakiehdotuksen muotoon (kansalaisanomus sisältää perustelujen ohella säädöstekstin).
 1. **Lähetekeskustelu** (ETJ 32 §).
 2. **Valiokuntavalmistelu** (ETJ luku 4). Käsiteltäessä kansalaisanomusta valiokunnan on varattava aloitteen tekijöiden edustajille tilaisuus tulla kuulluiksi (ETJ 37.2 §).
 3. **Lakiehdotuksen käsittely** (ETJ 53 §).
 - i. **Eduskunnan ensimmäinen käsittely** (ETJ 53.2, 53.3, 53.4, 53.6 §:t).
 - ii. **Eduskunnan toinen käsittely** (ETJ 53.5 §). Lakiehdotus hyväksytään tai hylätään. Jos lakiehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi vielä laajaa jatkovalmistelua, eduskunta voi niin halutessaan tehdä kansalaisanomuksen pohjalta päätöksen, jossa edellytetään, että valtioneuvosto valmistelee asiasta hallituksen esityksen.¹³¹ Tässä tapauksessa kansalaisaloitteen sisältämä lakiehdotus hylätään ja asian käsittely omana asiana

¹³⁰ HE 46/2011, s. 5.

¹³¹ PNE 1/2011.

päätyy. Eduskunta jää odottamaan hallituksen esitystä kansalaisanomuksessa esitetyssä asiassa.

II. Kansalaisanomus sisältää ehdotuksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä (anomus ei sisällä säädöstekstiä).

1. **Ainoa käsittely** (ETJ 55 §). Eduskunta päättää hyväksytäänkö vai hylätäänkö kansalaisanomus.

i. Jos anomus hyväksytään, se siirtyy lähetekeskusteluun, jonka perusteella määräytyy valiokunta, missä asia valmistellaan.

ii. Jos aloite hylätään, sen käsittely eduskunnassa päättyy. Samasta asiasta voi kuitenkin tehdä uuden kansalaisaloitteen.

Kansalaisanomus kannattaa tehdä aina lakiehdotuksen muotoon. Tällöin kansalaisanomuksen sisältämä lakiehdotus menee lähetekeskusteluun ja saa valiokuntavalmistelun. Valiokuntavalmistelun jälkeen aloitteen sisältämä lakiehdotus menee kaksivaiheiseen eduskuntakäsittelyyn, jossa se joko hylätään, hyväksytään tai hylätään ja lähetetään valtioneuvostoon valmisteltavaksi. Mikäli lakiehdotus hylätään toisessa käsittelyssä ja lähetetään valtioneuvostolle valmisteltavaksi, tuloksena voi olla, että hallituksen esitys uudeksi laiksi ei vastaa aloitteen tekijöiden tavoitetta. Edellä esitetyn perusteella kansalaisanomus on tyypillinen vaikuttamisoikeuksien kategoriaan kuuluva välillinen, epäsuora ja valtiohallintoa sitomaton vaikuttamisen keino. Siten se on varsin heikko kansanvallan instrumentti.

7.1.2 Neuvoa-antava kansanäänestys eli plebiskiitti

Neuvoa-antava kansanäänestys eli plebiskiitti ei kuulu kansan vaikuttamisoikeuksiin sen enempää kuin osallistumisoikeuksiinkaan. Plebiskiitti on ainoastaan vallanpitäjien käytössä. Koko kansaa koskevan plebiskiitin järjestämisestä päättää yksin eduskunta eikä äänestyksen lopputulos sido eduskuntaa tai hallitusta. Plebiskiitit ovat vallankäytön välineitä. Niihin turvautuvat hallitsijat, jotka etsivät kansalaisten hyväksyntää joko vahvistamaan tai pelastamaan valtansa. Niiden avulla ei pyritä toteuttamaan kansanvaltaa, vaan oikeuttamaan vallanpitäjien päätökset.¹³² Plebiskiittiä ei yleensä järjestetä mikäli eduskunnalla on vahva epäily siitä, että kansanäänestyksen lopputulos on eduskunnan enemmistön kannan vastainen. Tällöin valtaapitävät joutuisivat ikävään

¹³² Büchi – Braun – Kaufmann 2008, s. 109.

tilanteeseen, koska he joutuisivat todennäköisesti päättämään asiassa kansanäänestystuloksen vastaisesti, mikä olisi poliittisen legitimitetin ja demokratian kannalta varsin arveluttavaa.

Plebiskiitin säädöspohja perustuu perustuslain 53 §:än sekä lakiin menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä. Suomessa neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla. Eduskunta lainsäätäjänä päättää äänestyksen järjestämisestä ja äänestyksen vaihtoehtoista. Kansa ei ole oikeutettu päättämään neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä eikä sen vaihtoehtoista, mutta sen järjestämistä voi ehdottaa eduskunnalle osoitetulla kansalaisaloitteella, kuten kappaleessa 7.1.1 esitettiin.

7.1.3 Valtiolliset henkilövaalit

Valtiollisia henkilövaaleja on kahta päätyyppiä: eduskunnan sisäisiä ja ulkoisia. Sisäisillä henkilövaaleilla tarkoitetaan eduskunnassa järjestettäviä vaaleja, esimerkiksi puhemiesvaaleja tai valiokuntien jäsenten vaaleja. Eduskunnan ulkoiset vaalit tarkoittavat puolestaan eduskunta- ja presidentinvaaleja, joissa kansalaiset voivat käyttää vaalioikeuttaan. Koska tutkielmassa keskitytään kansalaisten vaikuttamisoikeuksiin, eduskunnan sisäiset vaalit sivuutetaan.

Eduskunnasta kokoonpanosta ja kansanedustajien valinnasta säädetään Suomen perustuslain kolmannessa luvussa, ja menettelystä vaaleissa säädetään vaalilaissa. Kansanedustajien vaalit eli eduskuntavaalit kuuluvat vaikuttamisoikeuden kategoriaan, koska vaaleilla pyritään vaikuttamaan eduskuntainstituution kokoonpanoon. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, *”Jotta kansan vaikutusmahdollisuudet valtiovallan käyttöön nähden säilyisivät tehokkaina, on eduskunnan valinta pyritty järjestämään siten, että kansalaisten mielipide mahdollisimman selvästi ilmenisi eduskunnan kokoonpanossa.”*¹³³ Edustuksellisessa demokratiassa henkilövaaleilla kansa ei koskaan voi vaikuttaa järjestelmän perusrakenteisiin, kuten esimerkiksi lakeihin tai niihin rakenteisiin joilla lakeja laaditaan ja toimeenpannaan. Yksinkertaistaen, kansa voi vaalioikeutta käyttäen yrittää vaikuttaa edustuksellisten elimien kokoonpanoon äänestämällä jotakin henkilöä käyttämään valtaa. Siihen, miten edustajat tulevat tosiasiallisesti käyttämään valtaa, siihen kansa ei voi henkilövaaleilla vaikuttaa. Tämä johtuu siitä, että henkilövaaleissa ei koskaan ole kysymys sitovista asiakysymyksistä.

¹³³ HE 1/1998 Yksityiskohtaiset perustelut 1/3 vp 2 §:n perustelut.

Asiat, joita puolueet puolueohjelmiinsa ennen vaaleja kirjaavat tai joita ehdokkaat äänestäjilleen lupaavat, eivät ole sitovia asiakysymyksiä.

Vaaliohjelmat ja vaalilupaukset ovat osa politiikkaa, joka perustuu seikkaan, että kansaa ei voi edustaa (representoida). Eduskuntainstituution vallankäyttö on kuitenkin jollakin tapaa oikeutettava ja kansa on saatava uskomaan, että henkilövaaleissa äänestämällä kansa voi tosiasiallisesti vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon ja vaikuttaa yhteiskunnan rakenteisiin, kuten esimerkiksi säätää lain. Näin ei kuitenkaan ole. Kuten Kurki tiivistää: *"Politiikassa on kyse vallasta sen tähden, että siinä on kyse siitä tavasta, jolla kansaa, jota ei voi representoida, representoidaan, ja kansan representointi sanelee tietyt yhteiskunnalliset puitteet kaikelle vallankäytölle."*¹³⁴ Yhteiskunnallisten puitteiden eli representaatiojärjestelmän tehtävänä on vakauttaa representaatiojärjestelmän rakenteellinen asioiden tila, joka vallitsee jo ennen vaaleja. Näin kansanvallan järjestelmä kesytetään ja varmistetaan, että vaalipäivä, joka on edustuksellisessa demokratiassa poikkeustila, ei tuo tullessaan mitään merkittäviä muutoksia representaatiojärjestelmän rakenteisiin ja vaalipäivää edeltäviin asiantiloihin. Kyseessä on konservatiivinen ja varsin epädemokraattinen järjestelmä.

Edellä esitetyn perusteella henkilövaalit ovat epäsuora, välillinen ja valtiohallintoa sitomaton vaikuttamisen keino. Henkilövaaleissa kansa käyttää vaalioikeuttaan, joka on vaikuttamisoikeus. Sillä ei osallistuta valtion tasolla poliittiseen vallankäyttöön taikka päätöksentekoon. Edustuksellisessa demokratiassa henkilövaaleilla pyritään oikeuttamaan edustuksellisen elimen vallankäyttö luomalla mielikuvaa, että eduskunta ja sen vallankäyttö on jollain tapaa kansan tahto ja eduskunnan säätämät lait kansan tahdon ilmentymiä. Kuten Kurki tiivistää, *"Nykytilanne on absurdi ja tekopyhä: valta on muka kansalla ja kuitenkin kansa ei tunne lakia eikä sen perusteita, samalla kun laki ja sen soveltaminen on luovutettu kaikessa monimutkaisuudessaan jo infrastruktuurallisesti erillisille asiantuntijajärjestelmille. Kansa ei pysty pitämään puoliaan tässä järjestelmässä ja epäoikeudenmukaisuus kukoistaa"*.¹³⁵

7.2 Kunnalliset vaikuttamisoikeudet

Päätösvaltaa kunnissa kuntalain 1 §:n 2 momentin mukaan käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kyseessä on periaate, joka ei sulje pois kunnan jäsenen

¹³⁴ Kurki 2007, s. 25.

¹³⁵ Kurki 2007, s. 38.

vaikuttamisoikeuksia kunnan päätösvallan käyttöön.¹³⁶ Kunnalliset vaikuttamiskeinot tarkoittavat keinoja, joilla kansalaiset voivat yrittää vaikuttaa kunnanvaltuuston ja/tai kunnanhallituksen toimintaan sekä valtuustossa tehtäviin päätöksiin ja asioiden käsittelyyn. Kyse on samaan tapaan kuin valtiollisessa vaikuttamisessa, poliittisesta vaikuttamisesta, jolle on luonteenomaista välillisuus, epäsuoruus ja sitomattomuus. Samaan tapaan kuin valtiollisten vaikuttamiskeinojen, kunnallisten vaikuttamiskeinojenkin perusta nojaa seuraaviin Suomen perustuslain pykäliin: 2 § 2 momenttiin *"Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen"*, 20 §:än *"Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksen tekoon"* ja 22 §:än *"Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen."*

Edellä mainittuja Suomen perustuslain säännöksiä täsmentää kuntalain 27 §. Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää valtuustolle suunnatun velvoitteen, joka kuuluu seuraavasti: *"Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on edellytykset **osallistua** ja **vaikuttaa** kunnan toimintaan."* Pykälän toinen momentti sisältää luettelon toimenpiteistä, joilla asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista lähiympäristöönsä ja palveluiden järjestämiseen voidaan edistää.¹³⁷ Tärkeimpiin osallistumisen toimenpiteisiin kuulunevat säännöksen kohta 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä kohta 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. Velvoitteen laiminlyönnistä ei kuitenkaan seuraa sanktioita kunnalle eikä sen hallinnolle, jolloin säännös voidaan lukea fasadisäännösten joukkoon. Edellä sanotun lisäksi osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksiä pyritään luomaan kuntalaissa säädetyllä tiedottamisvelvollisuudella (KuntaL 29 §) sekä kokousten julkisuudella (KuntaL 57 §).

Kunnallisia vaikuttamisoikeuden ilmenemismuotoja ovat 1) anomusoikeus eli aloiteoikeus (KuntaL 28 §), 2) muistutus (MRL 65 §), 3) neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestysaloite (KuntaL 31 §), 4) kunnalliset henkilövaalit eli kunnallisvaalit (KuntaL 9 § sekä vaalilaki) sekä joissakin kunnissa käytössä oleva pormestarimalli ja 5) muutoksenhakuoikeus (KuntaL luku 11). Kunnallisten vaikuttamiskeinojen kohteena ovat luottamushenkilöiden mielipiteet, päätöksentekijän henkilö, edustuksellisen elimen

¹³⁶ Harjula – Prättälä 2012, s. 294–295.

¹³⁷ Harjula – Prättälä 2012, s. 295.

kokoonpano sekä hallintopäätösten lainmukaisuus. Asiakysymyksiin, niiden sisältöön tai asiasta päättämiseen vaikuttamiskeinoilla ei voi edustuksellisia elimiä sitovasti vaikuttaa tai osallistua.

7.2.1 Aloiteoikeus eli kuntalaisaloite (anomusoikeus)

Kunnan asukkaalla olevasta aloiteoikeudesta (kuntalaisaloite) säädetään kuntalain 28 §:ssä. Säädöksen mukaan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloiteoikeus ei riipu siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Aloite voi siten koskea toimintaa, jonka kunta on antanut esimerkiksi perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi.¹³⁸ Kunnallisen aloiteoikeuden piiriin kuuluu kahden tyyppisiä aloitteita: 1) aloite, joka sisältää kehitysehdotuksen taikka ehdotuksen toimenpiteeseen ryhtymisestä (KuntaL 28 §) ja 2) neuvoa-antava kansanäänestysaloite, jolla ehdotetaan valtuustolle kunnallisen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä tietyssä asiassa (KuntaL 31 §).

Aloiteoikeutta koskevassa pykälässä määritetään myös menettely, jota kunnan on noudatettava aloitetta käsiteltäessä. Säädöksen mukaan menettely on seuraava:

I. Aloite eli kuntalaisaloite (KuntaL 28 §).

1. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava toimenpiteistä, joihin aloitteen johdosta ryhdytään tai on ryhdytty.
 - i. Ilmoitus on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä.
 - ii. Ilmoituksessa on annettava aloitteen tekijälle arvio aloitteen käsittelyajasta ja
 - iii. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava, mikä viranomainen aloitetta käsittelee.
2. Aloite on käsiteltävä aloitteessa tarkoitetun asian vaatimassa järjestyksessä.
3. Aloite on ohjattava sen viranomaisen käsiteltäväksi, jolle se kunnassa kuuluu.
4. Aloite on syytä saattaa valtuuston käsittelyyn omana asianaan, jos sen poliittinen tai muu merkitys tätä edellyttää.¹³⁹

¹³⁸ Harjula – Prättälä 2012, s. 299 ja HE 192/1994 yksit.koht. perustelut vp.

¹³⁹ Harjula – Prättälä 2012, s. 300.

5. Kerran vuodessa tulee valtuuston tietoon saattaa valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet.

i. Valtuusto toteaa, mitkä aloitteet on loppuun käsitelty joko merkitsemällä aloitteet tiedoksi tai palauttamalla aloitteet uudelleen käsiteltäväksi.

II. **Neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestysaloite** (KuntaL 31 §).

1. Menettelystä säädetään kuntalain 31 §:ssä.

Alempi viranomainen ei voi kieltäytyä saattamasta valtuuston käsiteltäväksi valtuuston toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai saattamatta asiaa valtuuston käsiteltäväksi todeta, että aloite ei anna aihetta toimenpiteisiin.¹⁴⁰ Liitteessä 2 on kuvattu kuntalaisaloitteen eri käsittelyvaiheet kunnassa.

Kunnan asukkaan aloiteoikeuden merkitystä nakertaa kuitenkin oikeuskäytäntö, jossa aloite on rinnastettu valmistelutoimiin, eikä viranhaltijapäätös siitä, ettei aloite anna aihetta toimenpiteisiin, ole muutoksenhakukelpoinen (KHO 2008:24).¹⁴¹ Asiaa tarkastellaan lähemmin kappaleessa 7.3.3.

7.2.2 Neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys eli plebiskiitti

Kunnallinen neuvoa-antava kansanäänestys (KuntaL 30 §) eli plebiskiitti on periaatteiltaan samanlainen kuin eduskunnan käytössä oleva plebiskiitti. Se ei kuulu kansan vaikuttamisoikeuksiin sen enempää kuin osallistumisoikeuksiinkaan. Plebiskiitti on ainoastaan vallanpitäjien käytössä, vaikkakin kunnan asukkaat voivat ehdottaa sen järjestämistä kunnallisella kansanäänestysaloitteella (KuntaL 31 §). Riippumatta siitä, ovatko asukkaat kansanäänestysaloitteella ehdottaneet plebiskiitin järjestämistä, valtuusto yksin päättää aina, järjestetäänkö plebiskiitti ja mitkä ovat äänestysvaihtoehdot.¹⁴²

Kansanäänestys on myös aina neuvoa-antava eikä siitä voida tehdä oikeudellisesti sitovaa edes äänestystä edeltävin valtuuston päätösin. Hallintovaliokunnan mukaan on kuitenkin mahdollista, että poliittinen ja moraalinen

¹⁴⁰ Harjula – Prättälä 2012, s. 299.

¹⁴¹ Mäkinen 2010, s. 53.

¹⁴² Harjula – Prättälä 2012, s. 315.

sitovuus voi syntyä esimerkiksi siten, että valtuutetut tai valtuustoryhmät ennakolta ilmoittavat noudattavansa äänestyksen lopputulosta.¹⁴³

Kunnallisessa neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä säädetään erillisessä laissa (Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä; 656/1990). Menettely vastaa pitkälti kunnallisvaalien menettelyä. Merkittävin poikkeus kunnallisiin henkilövaaleihin on, että ennakkoäänestys tapahtuu kirjeitse. Kunnallisvaalilain (kumottu vaalilailla) mukaisia ilmoituskortteja ei laadita eikä lähetetä äänestysoikeutetuille. Sen sijaan jokaiselle äänestysoikeutetulle lähetetään kirjeäänestysasiakirjat, joilla voi äänestää ennakolta (9 §).¹⁴⁴ Äänestystä ei lain mukaan saa toimittaa kunnallisvaalien eikä valtiollisten vaalien yhteydessä (2 §).

7.2.3 Neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestysaloite eli plebiskiittialoite (plebiskiittianomus)

Neuvoa-antavasta kunnallisesta kansanäänestysaloitteesta säädetään kuntalain 31 §:ssä. Pykälän otsikko on *Kansanäänestysaloite*. Otsikko on hieman harhaanjohtava, koska kyseessä on ainoastaan neuvoa-antava kansanäänestysaloite, joka sisällöllisesti vastaa anomusta. Neuvoa-antavalle kansanäänestykselle, olipa kyseessä valtiollinen taikka kunnallinen, on ominaista äänestystuloksen sitomattomuus suhteessa hallintoon, joka tässä tapauksessa on kunnanvaltuusto.

Kunnallisen kansanäänestysanomuksen tekeminen vaatii viiden prosentin kannatuksen kunnan asukkailta. Hallituksen esityksessä rajaksi oli asetettu kaksi prosenttia, joka oli sama kuin vanhassa kuntalaissa (1976KunL). Asiaa koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä numero 18 kansalaisaloitteen rajaa ehdotettiin nostettavaksi viiteen prosenttiin kunnan asukkaista.¹⁴⁵ Hallintovaliokunta perusteli rajan nostoa sillä että kansanäänestysanomuksen merkitys kasvaisi suhteessa anomusoikeuteen, kun kansanäänestysanomuksen tekeminen olisi vaikeampaa sen vaatiessa suuremman kannatuksen asukkaiden keskuudessa.

Mikäli viiden prosentin kannatusraja täyttyy, valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko kansanäänestysanomuksessa tarkoitettu kansanäänestys.

¹⁴³ HaVM 18/1994 vp, s. 8.

¹⁴⁴ Harjula – Prättälä 2012, s. 315–316.

¹⁴⁵ HaVM 18/1994 vp, s. 9.

Valtuusto voi vapaasti harkita, toimitetaanko äänestys vai ei. Valtuusto voi myös aina päättää äänestysvaihtoehdoista, joiden selkeyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.¹⁴⁶

7.2.4 Muistutus

Muistutuksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA). Muistutus vaikuttamisen keinona kytkeytyy tiiviisti asianosaisen kuulemisen periaatteeseen, joka lienee keskeisin oikeusturvan menettelyllinen vaatimus. Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä, jossa viitataan muun ohella oikeuteen tulla kuulluksi. Oikeutta tulla kuulluksi täsmennetään edelleen hallintolain 34.1 §:ssä seuraavasti: *”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”*. Oikeusturvan lisäksi keskeiseksi säädökseksi nousee perustuslain 20 §:n toinen momentti, jossa julkiselle vallalle asetetaan velvollisuus turvata jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tämän lakisääteisen velvollisuuden yksi ilmentymä on muistutus. Muistutus on kuitenkin varsin heikko ja tehoton vaikuttamisen instrumentti. Siksi Kuusiniemi toteaaakin, että edellä kuvatun perustuslaillisen velvollisuuden täyttämiseksi ei välttämättä ole riittävää vain kuulla asianosaisia ennen päätöksentekoa.¹⁴⁷

Muistutuksen kaavaehdotusta vastaan ovat oikeutettuja tekemään kunnan asukkaat ja osalliset (MRL 65.1 § ja MRA 30.1 §). Kunnan jäsenyys määräytyy kuntalain 4 luvun mukaan ja osalliset maankäyttö- ja rakennuslain 65 § ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30.1 § mukaan. Asemakaavaa koskeva muistutus on toimitettava kunnalle tai maakunnan liitolle ennen nähtävilläoloajan päättymistä, eli normaalitapauksessa 30 päivän kuluessa (MRA 27 §). Sama pätee myös rakennusjärjestyksestä tehtävään muistutukseen (MRA 6§). Muistutus on hyvä tehdä kirjallisesti, vaikka suullisen muistutuksen jättäminen on myös sallittu.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen (MRL 65.2 §). Kannanottovelvollisuutta koskevalla säännöksellä pyritään siihen, että muistuttaja saa kirjallisessa muodossa tietää, millä tavalla kaavaa laativa

¹⁴⁶ Harjula – Prättälä 2012, s. 316–317.

¹⁴⁷ Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori 2001, s. Kuulemisen merkitys.

viranomainen suhtautuu esitettyyn kaavaa koskevaan mielipiteeseen. Kunnan perustellut vastaukset tulee toimittaa muistutuksen tekijän tietoon siinä vaiheessa, kun on vielä mahdollisuus vaikuttaa lopulliseen päätöksentekoon.¹⁴⁸ Edellä sanotun lisäksi muistutuksentekomahdollisuuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 91 h, 173:ssä ja 174 §:ssä.

7.2.5 Kunnalliset henkilövaalit

Kunnalliset henkilövaalit voidaan jakaa samaan tapaan kuin valtiolliset henkilövaalit ulkoisiin ja sisäisiin vaaleihin. Sisäisillä henkilövaaleilla tarkoitetaan valtuustossa järjestettäviä vaaleja, kuten esimerkiksi valtuuston puheenjohtajan vaalit tai kunnanhallituksen jäsenten vaalit. Kunnanvaltuuston ulkoiset vaalit tarkoittavat puolestaan kunnallisvaaleja ja joissakin kunnissa olevia pormestarin vaaleja, joissa kunnan asukkaat voivat käyttää vaalioikeuttaan. Koska tutkielmassa keskitytään asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksiin kunnanvaltuuston sisäiset vaalit sivuutetaan.

Kunnallisvaaleista säädetään kuntalain 9 §:ssä. Säädöksen mukaan kunnallisvaaleilla valitaan valtuuston jäsenet ja varajäsenet (valtuutetut ja varavaltuutetut) vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi. Kunnallisvaalien toimittamisesta säädetään erikseen vaalilaissa. Kunnallisvaalit, samoin kuin valtiolliset henkilövaalit, kuuluvat vaikuttamisoikeuden kategoriaan. Vaaleilla pyritään vaikuttamaan kunnanvaltuuston kokoonpanoon. Vaalioikeutta käyttäen kunnan asukkaat vaikuttavat edustuksellisten elimien kokoonpanoon äänestämällä henkilöä käyttämään valtaa asukkaiden sijaan, mutta siihen miten valtuutetut tulevat tosiasiallisesti käyttämään valtaa, asukkaat eivät voi henkilövaaleilla vaikuttaa. Tämä johtuu siitä, että kunnallisissa henkilövaaleissa ei koskaan ole kysymys sitovista asiakysymyksistä. Se mitä puolueet puolueohjelmiinsa ennen vaaleja kirjaavat tai mitä ehdokkaat äänestäjilleen lupaavat, ei ole sitovaa.

Kunnallisvaaleissa asukkailla on eduskuntavaaleja heikommat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, kuka tulee käyttämään ylintä valtaa kunnassa eli kunnanhallituksen puheenjohtajan henkilöön. Eduskuntavaaleissa valtioneuvoston puheenjohtajaksi ja pääministeriksi nousee säännönmukaisesti eduskuntavaalit voittaneen ja siten suurimman puolueen puheenjohtaja. Tällaista kirjoittamatonta sääntöä ei ole

¹⁴⁸ Jääskeläinen 2010, s. 412.

kunnallisvaaleissa voimassa, vaan kunnanhallituksen puheenjohtajan henkilöstä sovitaan valtuustoryhmien kesken kunnallisvaalien jälkeen. Sopimuksen synnyttyä asia saatetaan valtuuston päätettäväksi äänestyksellä. Muilta osin kunnallisvaalit ovat periaatteiltaan samanlaiset kuin valtiolliset henkilövaalit (ks. kappale 7.1.3).

7.3 Vaikuttamisoikeuksien jälkikäteiset oikeusturvakeinot

Hallinnon oikeusturvakeinojen pääasiallisena tarkoituksena on suojata yksityisen yksilön tai yhteisön oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon ja turvata niiden toteutuminen käytännössä. Oikeusturvakeinojen ryhmittelyperusteita on useita. Yksi yleisesti käytetty jakoperuste on ajallinen ulottuvuus. Ennalta vaikuttava eli preventiivinen oikeusturva liittyy päätöksentekoa edeltävään toimintaan ja perustuu erityisesti hallintomenettelyn sääntelyyn. Oikeusturvan jälkikäteiset eli korrektiiviset keinot koskevat jo tehtyä päätöstä tai suoritettua toimintaa. Niiden päämuotona on muutoksenhaku.¹⁴⁹ Tässä maisterintutkielmassa keskitytään jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin, erityisesti oikaisuvaatimukseen ja valitukseen. Muut oikeusturvan muodot kuten korjausmenettely, laillisuusvalvonta ja muut keinot oikeuksien toteuttamiseksi kuten viranhaltijan virkavastuun toteuttaminen sivuutetaan, koska kyseisillä keinoilla ei voida vaikuttaa hallintopäätökseen pysyvyyteen eikä sisältöön.

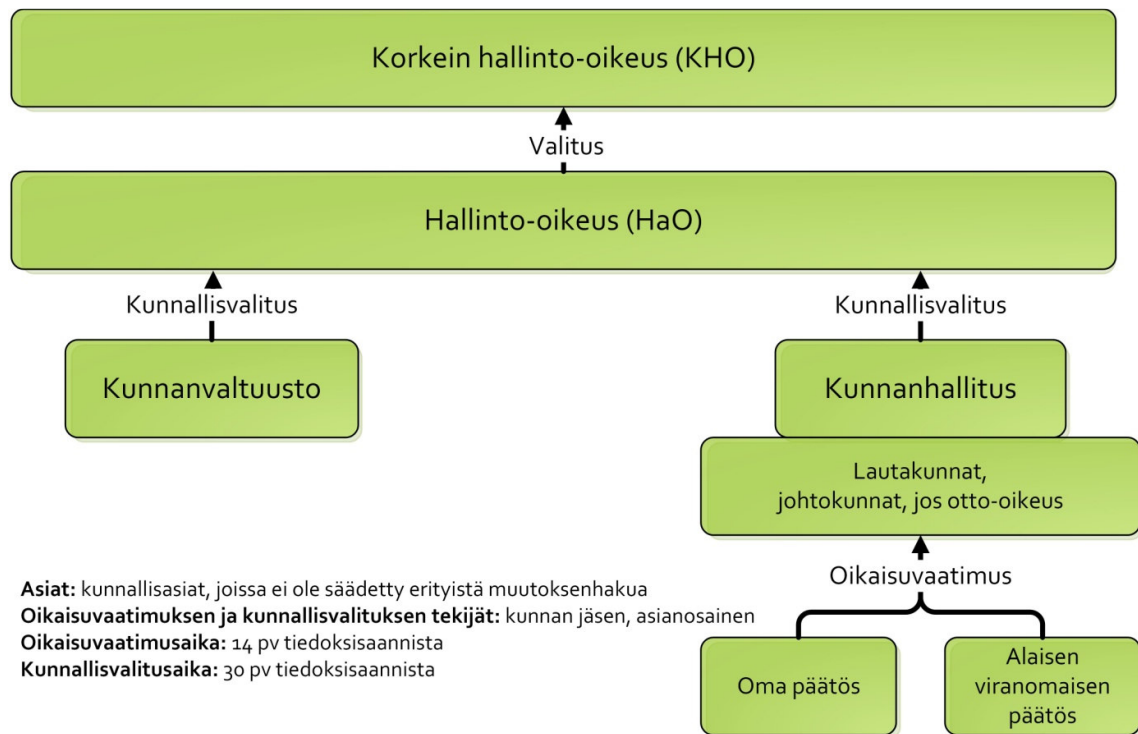
Kunnan asukkaan tärkein vaikuttamismahdollisuus kunnan toimintaan on oikeus muutoksenhakuun.¹⁵⁰ Vaikuttamisoikeuksien oikeusturvakeinoilla tarkoitetaan vaikuttamisoikeuksien kategoriaan kuuluvan instrumentin viranomaiskäsittelyyn liittyvää muutoksenhakuoikeutta. Tämä tarkoittaa valtion tasolla Väestörekisterikeskuksen ja eduskunnan menettelyä kansalaisaloitteen käsittelyssä ja valtiollisten henkilövaalien toimittamista. Kunnan tasolla kysymys on viranomaisten, lautakuntien, kunnanhallituksen ja valtuuston menettelyä ja päätöksiä koskevasta muutoksenhausta. Erityisesti silloin, kun kyseessä on kunnallishallinnolle osoitettu kansalaisanomus (kansalaisaloite), muistutus, kansanäänestysaloite, neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä päättäminen sekä kunnalliset henkilövaalit.

Valtiollisista ja kunnallisista vaikuttamisoikeuksista henkilövaaleihin liittyvät oikeusturvakeinot sivuutetaan, koska vaaleissa ei ole kysymys sitovista asiakysymyksistä ja koska vaalit ovat vaalipäivän kestävä poikkeus eduskunnan ja

¹⁴⁹ Mäenpää 2004, s. 427–430.

¹⁵⁰ Sallinen 2007, s. 237.

kunnanvaltuustojen normaalissa toiminnassa. Merkittävät oikeusturvakeinot ovat sellaisia, joilla suojataan kansalaisten ja asukkaiden vaikuttamisoikeuksia vaalikauden aikana, jolloin tosiasiallista poliittista valtaa käytetään ja päätöksiä tehdään. Kuviossa 3 on kuvattu kuntalain mukaisen muutoksenhakujärjestelmän pääpiirteet.



Kuvio 3. Kuntalain mukaisen muutoksenhakujärjestelmän pääpiirteet.¹⁵¹

7.3.1 Valitusoikeus ja valituskelpoisuus

Valitusoikeus ja valituskelpoisuus liittyvät olennaisesti *hallintopäätöksen* käsitteeseen. Niemivuo määrittelee hallintopäätöksen käsitteen seuraavasti: "*Hallintopäätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus*".¹⁵² Kyseessä on siis toimenpide, jolla asia on lopullisesti ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Kaikki hallintopäätökset eivät kuitenkaan ole automaattisesti valituskelpoisia päätöksiä. Valituskelpoisia hallintopäätöksiä ovat vain varsinaiseen hallintokoneistoon kuuluvien viranomaisten päätökset (eräitä myöhemmin käsiteltäviä valituskelpoisuuden piiriin kuuluvia poikkeuksia lukuun ottamatta). Hallintokoneistoon kuuluviksi viranomaisiksi Mäenpää määrittelee valtioneuvoston ja sen alaiset

¹⁵¹ Harjula – Prättälä 2012, s. 719.

¹⁵² Niemivuo – Keravuori – Rusanen – Kuusikko 2010, s. 323.

viranomaiset sekä kunnalliset viranomaiset. Tämän viranomaishierarkian ulkopuolella sijaitsevien elinten hallintopäätökset eivät ole valituskelpoisia ilman asiaa koskevaa erityissäännöstä (HLL 10 §).¹⁵³

Valituskelpoisuus on puolestaan kiinteässä yhteydessä valitusoikeuteen. Ainoastaan *valituskelpoiseen päätökseen* voidaan hakea muutosta valittamalla ja vain valituskelpoinen päätös voi saada aikaan oikeusvaikutuksia, joiden perusteella *valitusoikeus* määräytyy.¹⁵⁴ Näin ollen *valitusoikeuden* käsite määrittää niiden oikeussubjektien piirin, jotka ovat oikeutettuja valittamaan *valituskelpoisesta hallintopäätöksestä*. Valitusoikeus kuuluu Mäenpään mukaan asianosaiselle, yhdistyksille, viranomaiselle ja kotikuntalain määrittämälle kunnan jäsenelle. Valitusoikeutta koskeva perussäännös on hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssä ja kuntalain 92.1 §:ssä. Valituksen saa näiden säännösten mukaan tehdä asianosainen eli *”se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa”*.¹⁵⁵

Valituskelpoisuutta ei ole hallinnon sisäisellä määräyksellä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Edelleen kuntalain 91 § sulkee kunnallisvalituksen ulkopuolelle myös valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset, koska kyseisillä päätöksillä asian vireilläolo ei pääty. Valmisteluun liittyvä asia on valituskelpoinen vasta pääasiaa koskevan hallintopäätöksen yhteydessä. Täytäntöönpanossa on kysymys jo päätetyn asian toimeenpanosta. Valituskelpoisuutta ei ole myöskään tosiasiallisesta hallintotoimintaan liittyvästä asiasta, esimerkiksi opetuksesta, hoitotoimenpiteistä tai poliisin liikenteen ohjaamista koskevista toimista.¹⁵⁶

7.3.2 Kansalaisaloitteen eli kansalaisanomuksen jälkikäteinen oikeusturva

Kuten kappaleessa 7.1.1 käsiteltiin, eduskunnalle osoitetusta kansalaisaloitteesta eli kansalaisanomuksesta on kaksi eri muotoa: a) lakiehdotus ja b) ehdotus lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Oikeusturvan eli muutoksenhakuoikeuden näkökulmasta oikeuden laajuudessa on kaksi ulottuvuutta. Ensimmäinen ulottuvuus liittyy kansalaisaloitteen viidenkymmenentuhannen kannatusilmoitusten keräämiseen

¹⁵³ Mäenpää 2004, s. 472.

¹⁵⁴ Mäenpää 2004, s. 468.

¹⁵⁵ Mäenpää 2004, s. 463–467.

¹⁵⁶ Mäenpää 2004, s. 468–472.

kuuden kuukauden määräajassa sekä kannatusilmoitusten tarkastuttamiseen. Ennen aloitteen toimittamista eduskunnalle tulee kannatusilmoitukset tarkastuttaa Väestörekisterikeskuksella, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden sekä kelpoisuuden. Tarkastuksen jälkeen Väestörekisterikeskus vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän päätöksellä (KAloiteL 9 §). Väestörekisterikeskuksen tekemä aloitetta koskeva päätös on muutoksenhakukelpoinen. Muutosta haetaan valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (KAloiteL 15 §). Liite 1 sisältää Väestörekisterikeskuksen valitusosoituksen kansalaisaloitteita koskeviin päätöksiin.

Jälkikäteisen oikeusturvan toinen ulottuvuus liittyy aloitteen eduskuntakäsittelyyn. Eduskunnalla on velvoite ottaa aloite käsiteltäväksi, mikäli Suomen perustuslaissa ja kansalaisaloiteissa säädetty aloiteoikeuden edellytykset täyttyvät.¹⁵⁷ Aloiteoikeuden edellytyksillä tarkoitetaan seuraavia seikkoja: 1) aloitteella on vähintään 50 000 hyväksyttyä kannatusilmoitusta, 2) aloite koskee lainsäädäntöasiaa ja 3) aloite on tehty kansalaisaloiteissa säädetyllä tavalla. Viimeksi mainitulla seikalla viitataan erityisesti lakiehdotuksen 3 ja 4 §:ssä asetettuihin muotovaatimuksiin.¹⁵⁸ Mikäli edellä kuvatut aloiteoikeuden edellytykset eivät täyty, eduskunnan ei tarvitse ottaa aloitetta käsiteltäväkseen. Siitä, millä tavalla muotovirheelliseen kansalaisaloitteeseen eduskunnan tulee suhtautua, ei ole tarkempia säädöksiä. Ilmeisesti eduskunta voi halutessaan ottaa muotovirheisen aloitteen käsittelyyn. Aloitteentekijöitä ei kuitenkaan voida eduskunnassa kuulla, koska puheoikeus täysistunnossa on ainoastaan kansanedustajilla ja niillä henkilöillä, joiden puheoikeudesta erikseen perustuslaissa säädetään. Tuleeko toisaalta puhemiehen, joka laatii täysistunnon päiväjärjestyksen, tarkistaa aloite muotovirheiden varalta? Ja jos tulee, miten puhemiehen tulee toimia, jos kyseessä on muotovirheinen kansalaisaloite? Vai kuuluuko asia puhemiesneuvostolle, joka laatii täysistuntosuunnitelman? Saako puhemies tai puhemiesneuvosto olla yhteydessä muotovirheen perusteella aloitteen tekijöihin ja onko muotovirhe vielä korjattavissa? Vai tuleeko muotovirheinen kansalaisaloite toimittaa aina eduskunnan täysistunnon ainoaan käsittelyyn riippumatta siitä, onko kyseessä lakiehdotus vai ehdotus lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä? Joka tapauksessa, eduskunnan täysistunnon päätökseen ei ole muutoksenhakuoikeutta eikä veto-oikeutta.

¹⁵⁷ PNE 1/2011.

¹⁵⁸ HE 46/2011 vp, s. 34.

7.3.3 Kuntalaisaloitteen eli kuntalaisanomuksen jälkikäteinen oikeusturva

Kunnan asukkaan aloiteoikeudesta eli oikeudesta tehdä aloitteita kunnalle sen toimintaan liittyvissä asioissa säädetään kuntalain 28 §:ssä. Tätä oikeutta kutsutaan kunnalliseksi kansalaisaloitteeksi tai kuntalaisaloitteeksi vaikka kyseessä on anomus. Kyseessä on muutoksenhakuoikeuden jälkeen vahvin kunnan asukkaan käytettävissä oleva vaikuttamisoikeus. Aloiteoikeuden todellinen vahvuus ja vaikuttavuus voidaan määrittää aloiteoikeuteen liitetyn oikeusturvan laajuudella. Kenellä on siis oikeus valittaa, missä vaiheessa valitus on tehtävä, millä tavalla valitus on muotoiltava ja nimettävä, mikä on valituksenteon määräaika, miltä taholta aloitteen käsittelyyn tyytymätön voi hakea muutosta sekä mitä muutoksenhausta voi seurata? Miltei kaikkiin edellä mainittuihin seikkoihin vaikuttaa, mikä viranomainen (viranhaltija, lautakunta, kaupunginhallitus vai kaupunginvaltuusto) on asian käsitellyt ja päättänyt. Entä miten valituksesta (oikaisuvaatimus, kunnallisvalitus) tehtyyn päätökseen voi hakea muutosta?

Viranomaisten päätöksiin kunnan asukas voi hakea muutosta pääsääntöisesti kolmella eri jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin luokitellulla instrumentilla. Niitä ovat *kunnallisvalitus*, *hallintovalitus* ja *oikaisuvaatimus*. Jälkikäteiset oikeussuojakeinot luokitellaan lisäksi *hallinnon sisäisiin* ja *hallinnon ulkoisiin*. Hallinnon sisäisiin oikaisukeinoihin kuuluu päätöksen oikaisu viranomaisen itsensä tekemä päätöksen oikaisu joko viranomaisen omasta tai asianosaisen aloitteesta. Kuntalaissa ja kunnallishallintoa koskevissa laeissa säädetty oikaisuvaatimusmenettelyt voidaan lukea hallinnon sisäisiin oikaisukeinoihin. Ne ovat hallintomenettelyä eivätkä hallintolainkäyttöä. Hallintolainkäyttölain antamaa oikeussuojaa haetaan hallinnon ulkoisilla oikeussuojakeinoilla. Oikeussuojaa haetaan hallintotuomioistuimelta, kunnallishallinnossa sitä haetaan hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta.¹⁵⁹ Keskeinen oikeusturvakeino hallintolainkäytössä on valitus, kun taas kunnallishallinnossa pääasiallinen valituslaji on kunnallisvalitus. Valtuuston päätöksistä valitetaan ensisijaisesti kunnallisvalituksin. Muiden kunnan toimielimien päätöksiä koskevat valitukset ovat joko *kunnallisvalituksia* tai *hallintovalituksia*.¹⁶⁰ Valituslajin

¹⁵⁹ Harjula – Prättälä 2012, s. 720–721.

¹⁶⁰ Mäkinen 2010, s. 45.

määräytyminen ei perustu mihinkään erityiseen oikeusnormiin, mutta valituslajin määräytyminen voidaan päätellä muutoksenhakua koskevan oikeusnormin sisällöstä.¹⁶¹

Kuntalaisaloitteen ollessa kyseessä jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista kunnan asukkaan käytettävissä ovat oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus. Oikeussuojakeinon valintaan vaikuttaa se, mikä instanssi on aloitteen käsitellyt ja päättänyt asian hallintopäätöksellä. Liitteissä 4 ja 5 on kuvattu kuntalaisaloitteen eri käsittelyvaiheisiin liittyvä oikeusturvakeinoja. Liite 4 käsittelee oikaisuvaatimuksen käyttömahdollisuuksia sekä sen käsittelyä asiaa tutkivassa kunnanviranomaisessa. Liite 5 puolestaan käsittelee kunnallisvalituksen eri vaiheita hallinto-oikeudessa.

Liitteessä 4 on esitetty tilanne, jossa viranhaltijapäätöksellä lopetetaan kuntalaisaloitteen valmistelu eikä oikaisuvaatimusta tutkita lautakunnassa (ks. liitteet 6 ja 7). Tutkimattajättämisspätös lautakunnassa perustellaan päätöksellä KHO:2008:24 (ks. liite 9), jonka mukaan aloitteesta tehty päätös olla ryhtymättä toimenpiteisiin ei ole muutoksenhakukelpoinen. Samalla linjalla on myös Oulun hallinto-oikeus (ks. liite 9). Valituskieltoa KHO vuosikirjapäätöksessään perustelee kuntalain 91 §:llä, jonka mukaan päätöksestä, joka koskee vain päätettävän asian valmistelua ja täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. KHO on perusteluissaan rinnastanut kunnan asukkaan aloiteoikeuden vireillä olevan asian valmistelua koskevaksi asiaksi.

KHO:n tulkinta kuntalaisaloitteen merkityksestä on ristiriidassa kuntalain valmisteluaineiston kanssa, jossa valmisteluun liittyvää valituskieltoa on perusteltu sillä, että valmistelu on vain välivaihe ennen asian lopullista päätöstä. Lainvalmisteluaineistossa asiasta on lausuttu seuraavasti: *"Muutoksenhaku olisi kielletty päätöksistä, jotka koskevat vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Jos esimerkiksi asiaa valmisteltaisiin lautakunnassa ja kunnanhallituksessa ennen valtuustokäsittelyä, vain valtuuston päätös olisi valituskelpoinen."*¹⁶² Viranhaltijapäätöksellä lopetettu kansalaisaloitteen käsittely on lopullinen, asian vireilläolon päättävä hallintopäätös, jonka täytyy olla valituskelpoinen päätös. Viranhaltijapäätöksen jälkeen ei tule mitään muuta kansalaisaloitteeseen liittyvää päätöstä, johon voisi hakea muutosta. Harjula toteaa asiasta seuraavaa: *"Muutosta ei saa hakea päätökseen, joka koskee vain*

¹⁶¹ Kallio 2003, s. 7–14.

¹⁶² HE 192/1994 yksityiskohtaiset perustelut II/II vp.

*valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valmistelua koskeva päätös tulee myöhemmin lopullisesti ratkaistavaksi, joten tässä vaiheessa ei vielä ole tarvetta hakea muutosta.”*¹⁶³

Kuntalaisaloitteeseen liittyen Harjula toteaa, että alempi viranomainen ei voi kieltäytyä saattamasta valtuuston käsiteltäväksi valtuuston toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai saattamatta asiaa valtuuston käsiteltäväksi todeta, että aloite ei anna aiheutta toimenpiteisiin.¹⁶⁴ Viitteeksi Harjula tarjoaa kolme KHO:n ratkaisua (KHO 1960 II 734, KHO 10.12.1969 T 6454 ja KHO 1983 II 40). Kunnanvaltuuston toimivaltaan kuuluva asia tulee saattaa valtuuston käsiteltäväksi, vaikka viranhaltija olisi sitä mieltä, että asia ei anna aiheutta toimenpiteisiin. Viranhaltijan hallintopäätöstä ei myöskään voi puolustella sillä, että aloite meneekin valtuuston käsiteltäväksi kuntalain 28 § 1 momentin mukaan. Kyseisessä säädöksessä säädetään seuraavasti: *”Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet.”* Kyseessä on menettely, jossa kunnanvaltuusto merkitsee *tiedoksi* aloiteluettelon. Kunnanvaltuuston tekemä tiedoksi merkitseminen ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Näin ollen viranhaltijapäätös, jolla aloitteen käsittely päätetään, on lopullinen hallintopäätös. Muussa tapauksessa hallintolaki ja erityisesti sen 6 §:n hyvän hallinnon oikeusperiaatteet eivät koskisi kuntalaisen aloiteoikeutta ja sen käsittelyä. Kunnan asukkaalta puuttuisivat nimittäin keinot saattaa viranhaltijoiden ja kunnan mahdolliset aloitteenkäsittelyssä tapahtuneet lainvastaisuudet ja laiminlyönnit riippumattoman tahon tai tuomioistuimen arvioitavaksi ja siten saada asia palautettua käsittelyyn. Näin ollen kuntalaisaloite tulee ymmärtää ensisijaisesti aloitteeksi uuden asian valmisteluun ryhtymiseksi, eikä käynnissä olevan asian valmisteluun liittyväksi asiaksi, joka on myös mahdollinen aloitteella ajettava asia.

7.3.4 Kunnallisen plebiskiitin jälkikäteinen oikeusturva

Neuvoa-antavasta kunnallisesta kansanäänestyksestä eli plebiskiitistä säädetään kuntalain 30 §:ssä. Sädöksessä säädetään, että kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä päättää kunnanvaltuusto. Kansanäänestyksen toimittaminen on tiukan muotosidonnaista, ja menettelytavat vastaavat kunnallisvaaleja lukuun ottamatta ennakkoäänestystä, joka toimitetaan kirjeitse.

¹⁶³ Harjula – Prättälä 2012, s. 748.

¹⁶⁴ Harjula – Prättälä 2012, s. 299.

Valtuuston päätökseen kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla (KuntaL 99 §). Valtuuston päätöksestä, jolla kansanäänestyksen toimittamista koskeva esitys on hylätty, voi tehdä kunnallisvalituksen 90 §:n mukaisilla perusteilla. Myös siitä valtuuston päätöksestä, joka neuvoa-antavan kansanäänestyksen jälkeen tehdään äänestyksen kohteena olevassa asiassa, voidaan valittaa kuntalain mukaisesti.¹⁶⁵

7.3.5 Kunnallisen plebiskiittialoitteen eli plebiskiittianomuksen jälkikäteinen oikeusturva

Neuvoa-antavasta kunnallisesta kansanäänestysaloitteesta eli plebiskiittianomuksesta säädetään kuntalain 31 §:ssä. Vaikka kyseessä on aloite, sen käsittely ja oikeusturvakeinot eivät poikkea siitä mitä on säädetty yleensä neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä. Mikäli anomuksessa on riittävästi kannattajia, anomus on saatettava kunnanvaltuuston käsittelyyn viipymättä. Kunnanvaltuusto käsittelee ja päättää asiassa kuten kappaleessa 7.2.1 esitetään.

7.3.6 Muistutukseen liittyvä jälkikäteinen oikeusturva

Muistutuksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (MRA). Kyseessä on kunnan asukkaan oikeus vaikuttaa ympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon, joka tässä tapauksessa tarkoittaa kunnan harjoittamaa kaavoitustoimintaa. Oikeusturvan kannalta kyseeseen tulee kunnan velvollisuus antaa perusteltu vastaus muistutuksen tekijälle tai tekijöille, jos muistutuksen on tehnyt useampi kuin yksi henkilö. Kunnan velvollisuus antaa perusteltu vastaus edellyttää, että vastaus on käsitelty kunnanhallituksessa tai muussa kunnan toimielimessä, jolla on oikeus käyttää puhevaltaa kuntaa koskevissa asioissa.¹⁶⁶ Kunnan puolesta puheoikeutta käyttää kunnanhallitus, jollei johtosäännössä toisin määrätä (KuntaL 23 §). Kunnanhallituksen lisäksi kunnanjohtaja ja pormestari käyttävät puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta (KuntaL 24.5 §).

Muutoksenhaun kannalta on ratkaisevaa, millaisen hallintopäätöksen kunnanhallitus tai muu kunnan puhevaltaa käyttävä instanssi antaa tehtyihin muistutuksiin. Mikäli puhevaltaa käyttävä instanssi tekee päätöksen, jossa kunnan

¹⁶⁵ Harjula – Prättälä 2012, s. 314–315.

¹⁶⁶ Jääskeläinen 2010, s. 412.

viranomaisen laatimat vastaukset kirjataan vain puhevaltaa käyttävälle instanssille tiedoksi, päätös ei ole valituskelpoinen. Tällöin tilanne on sama kuin aloiteoikeuden kanssa. Kunnan asukkaalla ei ole käytettävissään keinoja, joilla huolimattomasti tai muuten hallintolain vastaisesti laaditut vastaukset voitaisiin saattaa sellaisen riippumattoman tahon tai tuomioistuimen arvioitavaksi, joka voi palauttaa asian käsittelyyn. Tällöin muistutuksen merkitys kunnan asukkaan vaikuttamiskeinona dilutoituu samaan tapaan kuin kunnan asukkaan aloiteoikeus (ks. kappale 7.3.3).

7.4 Vaikuttamisoikeuksien *de facto* -tilanne ja kritiikki

Vaikuttamisoikeuksien *de facto* -tilanteella tarkoitetaan vaikuttamiskeinojen tosiasiallista vaikuttavuutta valtion ja kunnan edustuksellisten elimien käyttämään julkiseen valtaan. Tarkastelun kohteena on lain henki ja säädökset suhteessa valtio- ja kunnallishallinnon tosiasiallisiin käytäntöihin eli ns. *de facto* -tilanteeseen. Osaltaan vaikuttamisoikeuksien *de facto* -tilanteen tarkastelu laajentaa käsitystä siitä, kuinka laajasti demokratian edellyttämä kansanvalta Suomen valtio- ja kunnallishallinnon alaisuudessa toteutuu.

Kansalaisaloite eli kansalaisanomus eduskunnalle on ensimmäinen kansalaisten käyttöön tarkoitettu eduskunnan toimintaan vaalikauden aikana kohdistuva vaikuttamisoikeus. Sen avulla kansalaiset voivat nostaa lainsäädäntöä koskevan asian eduskunnan asialistalle. Valtiollinen kansalaisaloite kuuluu vaikuttamisoikeuksien kategoriaan, koska sillä ei voi osallistua poliittisen vallankäyttöön eikä poliittiseen päätöksentekoon. Kansalaisaloite eduskunnalle rinnastuu lainsäädäntöä koskevin osin laajuutensa ja vaikuttavuuden osalta kansanedustajan aloiteoikeuteen (PL 39 §). Valtiopäiväasioiden keskinäisessä käsittelyjärjestyksessä kansalaisaloite voi kuitenkin rinnastua vähintään sadan kansanedustajan allekirjoittamaan lakialoitteeseen, jolla on valiokuntakäsittelyssä tosiasiallinen etusija muihin kansanedustajien aloitteisiin nähden.¹⁶⁷ Se, onko edellä mainitulla etusijalla asian kannalta mitään merkitystä, jää nähtäväksi.

Kansanedustajien aloiteoikeudesta tiedetään, että kyseessä on varsin vähäpätöinen oikeus. Ainoastaan alle 1% Suomen lainsäädännöstä on saanut alkunsa kansanedustajan lakialoitteoikeuden avulla. Kansalaisaloitelain valmisteluaineistossa todetaan, että lailla ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä lähtökohtaa, että eduskunnan

¹⁶⁷ PNE 1/2011 vp.

lainsäädäntötyö pohjautuu hallituksen esityksiin. Edellä todetun perusteella on odotettavissa, että eduskunta ei tule hyväksymään ainoatakaan kansalaisaloitetta sellaisenaan. Paras mahdollinen skenaario on, että hylkäyksen yhteydessä eduskunta lähettää aloitteen valmisteltavaksi valtioneuvostoon. Tällöin suora kytkös kansalaisaloitteeseen kuitenkin katkeaa ja kytköksen ylläpito jää median harteille.

Eduskunnalle osoitetun kansalaisaloitteen merkitystä heikentää myös se seikka, että aloitteen eteneminen vaatii aina eduskunnan määräenemmistön kannatuksen. Tämä heikentää vähemmistöjen ja opposition asemaa sekä mahdollisuuksia ajaa tärkeäksi katsomaansa asiaa (ks. kappale 5.1.4) Tämän seikan merkitys korostuu erityisesti suomalaisessa täysparlamentaarisessa mallissa, jossa opposition keinot haastaa ja joissakin tapauksissa estää enemmistöhallituksen ajamat asiat on käytännössä täysin poistettu. Siksi kansalaisaloitteen vaatima määräenemmistön kannatus tulisi harkita uudelleen.

Neuvoa-antava valtiollinen kansanäänestys eli valtiollinen plebiskiitti on, kuten sanottua, valtaapitävien käytössä oleva keino oikeuttaa jo tehdyt päätökset. Plebiskiittiä ei voida lukea kansan vaikuttamisoikeuksien eikä osallistumisoikeuksien kategoriaan eikä sitä ole syytä kappaletta 7.1.2 pitemmälle tässä käsitellä.

Erityisesti edustuksellisessa järjestelmässä henkilövaalit edustavat kansalaisvaikuttamisen huipentumaa. Vaalioikeutta käyttämällä kansalaiset pääsevät vaikuttamaan julkista valtaa käyttävien edustuksellisten elimien kokoonpanoon. Se, kuinka paljon edustuksellisten elimien kokoonpanon muutos tosiasiallisesti aiheuttaa yhteiskunnan rakenteiden muutosta, riippuu siitä, millä tavalla edustuksellinen demokratia on järjestetty. Onko henkilövaalit järjestetty siten, että äänestämällä henkilöä äänestäjä äänestää samalla sitovia asiakysymyksiä, kuten Kreikalle annettavaa tukipakettia tai jotakin tiettyä lakia, jota ehdokkaan puolue sitovasti kannattaa tai vastustaa?

Kysymys sitovista asiakysymyksistä edellyttäisi imperatiivisen mandaatin olemassaoloa, jotta sitovuus voitaisiin varmistaa. Imperatiivinen mandaatti on kuitenkin Suomen perustuslaissa kielletty (PL 29 §). Kiellosta seuraa, että ehdokkaiden ja puolueiden vaalipuheet ja asiakysymykset eivät ole sitovia, tai ainakaan keinoa, jolla niiden täytäntöönpano voitaisiin varmistaa, ei ole olemassa. Näin ollen henkilövaalit palautuvat malliin, jossa äänestyksen kohteena eivät ole sitovat asiakysymykset vaan ainoastaan henkilön persoona ja puolue nimellisesti. Tämän seurauksena henkilövaaleissa vaalioikeutta käyttämällä kansa ei saa aikaan mitään merkittäviä

yhteiskunnallisia muutoksia, olipa vaalien tulos mikä tahansa. Kyseessä on vaikuttamisoikeuksien kategoriaan kuuluva oikeus. Vaalioikeutta voidaan asiakysymyksiin vaikuttamisen näkökulmasta pitää valtiollista sekä kunnallista aloiteoikeutta heikompana oikeutena. Näin kahdesta syystä: 1) vaalioikeus ei kohdistu edustuksellisen elimen julkista valtaa toimeenpanevaan funktioon ja 2) silloin, kun vaalioikeutta käytetään, edustuksellinen elin ei ole toiminnassa (vaalipäivä).

Henkilövaaleissa valituksi tulleen näkökulmasta kyseessä on merkittävä muutos. Valituksi tullut siirtyy kansan piiristä pieneen, oikeudellisesti eriarvoiseen eliittiin. Edustaja pääsee nauttimaan täysistä vaikuttamisoikeuden ja osallistumisoikeuden kategorioihin kuuluvista oikeuksista sekä asemansa myötä myös muista etuoikeutetun asemaan kuuluvista ja mahdollisesti lopun elämää kestävästä rahallisista ja muista etuisuuksista. Kurki tiivistää kansan edustajana ja kansanedustajana toimimisen erot seuraavasti: *"Kansan edustaja edustaa kansaa sinä yhtenä päivänä, jona hän ei toimi kansanedustajana, nimittäin vaalipäivänä. Toisin sanoen silloin, kun eduskunta edes periaatteessa edustaa kansaa, se ei toimi (vaalipäivänä), ja silloin kun se toimii, se ei enää edusta kansaa (kaikkina muina päivinä)."*¹⁶⁸ Tämä kuvaus koskee puhdasta edustuksellista hallintojärjestelmää, johon Suomen valtio- ja kunnallishallinnon järjestelmät käytännössä lukeutuvat.

Kunnan asukkaan oikeus tehdä aloitteita kunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa on kunnallishallinnon julkisuusperiaatteen ja jälkikäteisen valvontaoikeuden jälkeen tärkein kunnan asukkaalla oleva *vaikuttamisoikeus*. Kunnan asukkaan aloiteoikeus ilmentää yksilön perustuslaillista oikeutta osallistua ja *vaikuttaa* yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §). Kyseessä on perustuslaillinen yksilölle kuuluva oikeus, joka nauttii korotettua perustuslaillista suojaa. Kuten Hallberg toteaa: *"Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta itse pidättäytyy puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuden käyttämiselle."*¹⁶⁹ Tätä velvollisuutta korostaa perustuslain 22 §, joka yksiselitteisesti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kyseinen säädös ei suoraan kohdistu

¹⁶⁸ Kurki 2007, s. 42–43.

¹⁶⁹ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 834.

tuomioistuimiin vaan nimenomaisesti lainsäätäjään eli eduskuntaan. Kuten perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa kappaleessa 3.2 esitettiin, perusoikeudet joihin lukeutuvat osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet, ovat korostuneesti yksilön oikeuksia. Näin ollen ne kuuluvat perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan piiriin.

Edellä sanottu huomioon ottaen KHO:n (KHO:2008:24) päätös on varsin erikoinen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kuntalaisen aloiteoikeus on vain valmistelua koskeva asia, josta ei kuntalain mukaan ole oikaisuvaatimusoikeutta eikä kunnallisvalitusoikeutta. Kun asiaa tarkastelee kunnan asukkaan perusoikeuksien näkökulmasta KHO:n päätöksellä oli kaksi perusoikeuksia määrittävää seurausta. Näistä ensimmäinen mitätöi aloiteoikeuden perustuslaissa suojattuna perusoikeutena ja toinen mitätöi kunnan asukkaan aloiteoikeutta suojaavan perustuslaillisen oikeusturvan saada lainvastainen päätös kumotuksi. Näiden seurausten yhteisvaikutus puolestaan mitätöi kuntalaisen aloitteiden viranomaiskäsittelystä hallintolain 6 §:n edellyttämät hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, hallintolain 31 §:ssä säädetyn asian selvittämisvelvollisuuden sekä hallintolain 45 §:ssä säädetyn hallintopäätöksen perustelua koskevat viranhaltijaa velvoittavat säädökset. Kunnan asukas ei voi ilman oikeusturvaa vaatia kyseisten oikeusperiaatteiden noudattamista ja siten suojata perustuslaillista vaikuttamisoikeuttaan.

Edellä sanotun lisäksi KHO:n päätös loi haamuoikeusturvaprosessin kunnallishallintoon sekä hallinto-oikeuksiin (ks. liitteet 6, 7 ja 8). Kunnallisen viranhaltijan kansalaisaloitteesta tekemä ”ei aiheuta toimenpiteitä” on valituskelpoinen hallintopäätös, josta voi tehdä oikaisuvaatimuksen viranhaltijaa valvovalle kunnalliselle lautakunnalle (KuntaL 92 §). Valvova lautakunta kuitenkin tekee asiassa ainoastaan tutkimattajättämispäätöksen ilman valitusosoitusta, vaikka valitusosoitus pitää liittää päätöksiin (KuntaL 94 § ja HL 46 §). Lautakunnan tutkimattajättämispäätös on puolestaan valituskelpoinen päätös hallintolainkäyttölain 5 §:n nojalla. Kunnan asukas voi tehdä lautakunnan päätöksestä kunnallisvalituksen hallinto-oikeuteen, joka puolestaan tutkii mutta hylkää kunnallisvalituksen vedoten päätöksessä KHO:2008:24 päätöksessä esitettyihin perusteluihin sekä hallintolainkäyttölain 51 §:n 2 momenttiin. Hallintolainkäyttölain 51 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti: *”Jos valitusta ei ole tehty määräajassa tai jos asian tai siinä esitetyn vaatimuksen ratkaisemiselle on **muu este**, valitus tai vaatimus jätetään tutkimatta.”* Kyseiseen säädökseen nojaten hallinto-oikeus ei *muuhun esteeseen* vedoten tutki kunnallisvalitusta kokonaisuudessaan eikä näin ollen perustele eikä ota kantaa kunnallisvalituksessa esitettyihin väitteisiin, kuten

esimerkkinä olevassa tapauksessa KHO:n päätöksen oikeellisuuteen kunnan asukkaan perusoikeuksien näkökulmasta (ks. liite 9). Hallinto-oikeus ei myöskään perustele päätöstään jättää kunnallisvalitus osittain tutkimatta *muuhun esteeseen* vedoten, vaikka yksilön oikeus saada oikeuden perusteltu päätös on kansainvälisesti tunnustettu perusoikeus. Edelleen ongelmaksi muodostuu valitusosoitus: mitä kunnallisen viranhaltijan pitäisi kirjoittaa ”ei aiheuta toimenpiteitä” päätöksen valitusosoitukseksi, jos KHO:2008:24 päätöksen mukaan aloitetta koskevasta viranhaltijapäätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta? Kuntalain 94 §:n 3 momentin mukaan muutoksenhakukiellosta on muutoin voimassa mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallintolainkäyttölain 15 § edellyttää, että säännös, jonka perusteella muutoksenhaku on kielletty ilmoitetaan päätöksessä. Aloitteesta tehtyä hallintopäätöstä koskevaa valituskieltosäännöstä ei ole olemassa.

8 OSALLISTUMISOIKEUDET

Osallistumisoikeudet ovat kansalaisten poliittisista perusoikeuksista se ryhmä, jolla kansalaiset voivat osallistua poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon valtio- ja kunnallishallinnon tasolla. Kyseessä ovat vaikuttamisoikeuksia huomattavasti vahvemmat poliittiset oikeudet. Osallistumisoikeudet erottaa vaikuttamisoikeuksista se, että osallistumisoikeudet ovat välittömiä, suoria ja valtio- ja kunnallishallintoa sitovia. Osallistumisoikeuksilla kansa osallistuu yhtenä päätöksentekijänä poliittiseen vallan käyttöön ja poliittiseen päätöksentekoon silloin kun kansa niin haluaa. Kyseessä on merkittävä ero vaikuttamisoikeuksiin joiden ominaisuuksia ovat epäsuoruus, välillisuus ja sitomattomuus. Vaikuttamisoikeuksilla kansa voi vain *yrittää* vaikuttaa poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon *yrittämällä* vaikuttaa poliittisten päätöksentekijöiden mielipiteisiin ja näkemyksiin valtio- ja kunnallishallinnon tasolla.

Osallistumisoikeuksien ominaisuuksia ovat suoruus, välittömyys ja sitovuus. Kansalaiset voivat suoraan osallistua ja muuttaa edustuksellisten elimien asialistaa sekä osallistua suoraan poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon milloin tahansa käyttämällä äänioikeutta asiakysymyksissä niin halutessaan.¹⁷⁰ Osallistuminen on välitöntä, ilman välikäsiä tapahtuvaa asioista päättämistä edustajien kanssa tasavertoisina Suomen kansalaisina. Poliittinen vallankäyttö ja päätöksenteko, johon kansa äänioikeuden avulla osallistuu on poliittisesti sitovaa eikä eduskunnalla tai kunnanvaltuustolla ole oikeutta yksipuolisesti muuttaa, purkaa tai olla toimeenpanematta näin syntynyttä enemmistöpäätöstä. Kyseessä on keskeinen demokratiaan kuuluva ja demokraattisuutta valtio- ja kunnallishallintoon luova kansalaisten perusoikeus.

Osallistumisoikeuksien ilmenemismuotoja ovat lainsäädäntöön, eduskunnan ja kunnanvaltuuston asialistaan, budjettiin ja hallintopäätöksiin kohdistuvat aloiteoikeudet.¹⁷¹ Lainsäädäntöön kohdistuvat osallistumisoikeudet ovat perustuslakialoite, lakialoite ja lakikansalaispäätös; yhteistä näille on niitä seuraava eduskuntaa sitova kansanäänestys eli referendum (kansalaispäätös). Fleiner määrittää Sveitsin perustuslaista löytyvän referendumin seuraavasti: *"The referendum accords the People the possibility to react. In a popular vote the People can approve or reject constitutional and legislative proposals introduced by Parliament or through a popular*

¹⁷⁰ Setälä 1999, s. 99–100.

¹⁷¹ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 62–64.

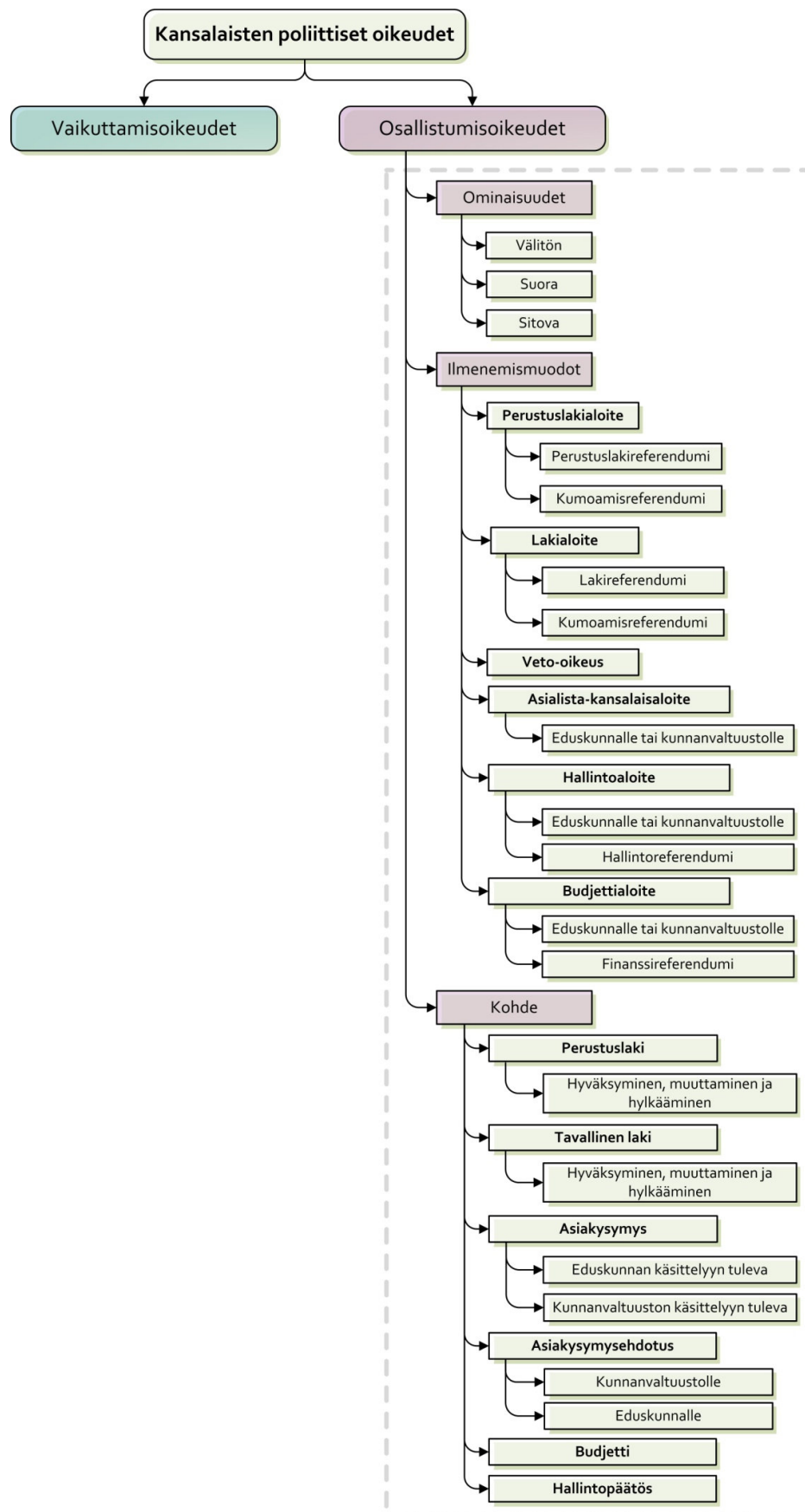
initiative."¹⁷² Fleiner täsmentää, että kaikki Sveitsin perustuslakia koskevat muutokset on alistettava referendumilla päätettäväksi (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 140). Tavallisen lain tapauksessa kansan on aloitteella vaadittava referendumin järjestämistä. (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 141). Tämä oikeus tunnetaan myös kansan veto-oikeutena. Toisen osallistumisoikeuksien kategorian muodostavat asialista-aloitteet.¹⁷³ Asialista-aloitteet kohdistuvat eduskunnan ja kunnanvaltuuston asialistoihin. Yhteistä asialista-aloitteille on, että niistä ei seuraa referendumia, mikäli aloitteessa ei niin vaadita. Kolmannen osallistumisoikeuksien kategorian muodostavat hallintoaloitteet ja budjettialoitteet (tunnetaan myös nimellä finanssialoite, joka on laajempi). Hallinto- ja budjettialoitteet osoitetaan joko eduskunnalle tai kunnanvaltuustolle. Samoin kuin lakialoitetta, hallinto- ja budjettialoitetta seuraa sitova kansanäänestys eli referendum.

Osallistumisoikeuksien kohteena ovat asiakysymykset toisin kuin vaikuttamisoikeuksien, joiden kohteena ovat vallanpitäjien mielipiteet, näkemykset ja edustuksellisten elimien osittainen kokoonpano. Osallistumisoikeuksilla kansa päättää kansanäänestyksin suoraan yksittäisistä lakimuutoksista, lain kumoamisesta ja uuden lain voimaansaattamisesta. Kansan myös itse laatii lakiehdotuksia ja äänestää niistä, mikäli katsoo sen tarpeelliseksi. Lainsäädännön lisäksi kansalla on mahdollisuus ohjata suoraan edustuksellisten elimien asialistoja ja käynnistää poliittinen keskustelu tärkeäksi katsomassaan asiassa ilman, että edustuksellinen elin voisi ohittaa asiakysymyksen kuten se voi tehdä vaikuttamisoikeuksien osalta. Valtio- ja kunnallishallinnolla on oikeus ja jopa velvollisuus tehdä äänestykseen vastaesityksiä kokiessaan, että aloitteella ajetun asian puolesta kansan ei kannata äänestää (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artiklat 139a ja 139b).¹⁷⁴ Kuviossa 4 on kuvattu osallistumisoikeuden ominaisuudet, ilmenemismuodot ja kohde.

¹⁷² Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 68 ja 278–279.

¹⁷³ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 62.

¹⁷⁴ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 66 ja 279.



Kuvio 4. Kansalaisten osallistumisoikeuden sisältö ja erilaiset osallistumiskeinot.

Osallistumisoikeuksien ominaisuuksista seuraa, että julkisuusperiaate automatisoituu, valtio- ja kunnallishallinto tiedotuskäytännöt tehostuvat ja tiedon laatu paranee. Osallistumisoikeuksien myötä valtio- ja kunnallishallinnon on välttämätöntä tiedottaa suunnitelluista ja vireillä olevista hankkeista tehokkaasti, objektiivisesti, totuudenmukaisesti ja varhaisessa vaiheessa. Tämä on seurausta kansan veto-oikeudesta, jolla kansalaiset voivat milloin tahansa tuoda hankkeen tai asian kansalaispäättöksellä päätettäväksi. Näin tapahtuu etenkin silloin, kun kansa epäilee hankkeen perusteita ja tarkoituksenmukaisuutta. Tämä estää valtio- ja kunnallishallinnon korruptiota tehokkaasti ja estää etujärjestöjä tavoittelemasta omaa etuaan kansalaisten kustannuksella; epäasiallinen lobbaus vaikeutuu merkittävästi. Lobbauksesta tulee läpinäkyvää, kun kansa osallistuu poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon. Pelkästään edustajien mielipiteiden muokkaus ei enää riitä. Lobbajien on voitettava myös kansa asiansa kannalle, mikä on mahdollista ainoastaan puhumalla ja perustelemalla asiansa avoimesti suoraan kansalle.

Lienee sanomattakin selvää, että kansan tehokkaat osallistumisoikeudet poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon osallistavat kansaa, parantavat avoimuutta asioiden käsittelyssä, parantavat päätöksenteon laatua sekä luovat yhteiskunnallista luottamusta. Osallistumisoikeuksien myötä lainsäädännöstä tulee demokraattista ja lainsäädäntötyön legitimitetti paranee.

8.1 Voimassa olevat valtio- ja kunnallishallinnon osallistumisoikeudet

Suomessa lainsäädännössä ei ole yhtään kansan käyttöön tarkoitettua osallistumisoikeutta. Suomen perustus- ja kuntalaissa valtio- ja kunnallishallinnon osallistumisoikeudet on mainittu, mutta yleensä vain kohdissa, jotka eivät ole voimassa olevaa oikeutta, kuten säännöksissä ja lukujen otsikoissa. Merkittävin kansan osallistumisoikeutta koskeva säännös on perustuslain 2 §:n 2 momentti, joka kuuluu seuraavasti: *"Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen."* Valtaosa poliittista vallankäyttöä ja päätöksentekoa koskevista osallistumiseen liittyvistä säännöksistä käsittelee vallanpitäjien oikeuksia osallistua kokouksiin ja täysistuntoihin sekä oikeutta puhevallan käyttämiseen. Tällainen on esimerkiksi perustuslain kansanedustajan esteellisyyttä käsittelevä säännös (PL 32 §). Säännöksen mukaan esteellinen kansanedustaja ei saa *osallistua* asian valmisteluun eikä päätöksentekoon. Hän kuitenkin saa *osallistua* asiasta käytävään

täysistuntokeskusteluun. Eduskunnan puhemiehen osallistumisoikeudesta täysistunnossa käytävään keskusteluun säädetään perustuslain 42 §:ssä. Säännöksen mukaan puhemies ei *osallistu* täysistunnossa käytävään keskusteluun eikä äänestykseen. Ministerin, eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) ja valtioneuvoston kanslerin (OKa) oikeudesta osallistua keskusteluun täysistunnossa säädetään perustuslain 48 §:ssä. Säännöksen mukaan ministerillä on oikeus *osallistua* keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. EOA ja OKa voivat olla läsnä ja *osallistua* keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa. Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan säädetään perustuslain 58 §:ssä. Säännöksen mukaan *osallistumisesta* sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan, kuin lailla erikseen säädetään. Ministerien vastuusta säädetään perustuslain 60 §:ssä. Säännöksen mukaan jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa *osallistunut* ministeri vastaa päätöksestä, jollei ole ilmoittanut eriävää mielipidettä. Pääministerin *osallistumisesta* Euroopan unionin toimintaan säädetään perustuslain 66 §:ssä. Säännöksen mukaan pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon *osallistumista* vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. Eduskunnan *osallistumisesta* Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun säädetään perustuslain 93 §:ssä. Lisäksi jokainen Suomen kansalainen on velvollinen *osallistumaan* isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus *osallistumisesta* sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla (PL 127 §).

Suomen kansan oikeudesta osallistua poliittiseen vallankäyttöön tai päätöksentekoon säädetään Suomen perustuslain 2 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus *osallistua* ja *vaikuttaa* yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Jokaisen oikeudesta kokoontua ja yhdistyä säädetään perustuslain 13 §:ssä. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä *osallistua* niihin. Viimeisenä kansan osallistumisoikeudet mainitaan perustuslain 14 §:n otsikossa, joka ei ole voimassa olevaa oikeutta. Säännöksen otsikko on seuraava *Vaali- ja osallistumisoikeus*. Säännös ei sisällä ainoatakaan mainintaa kansan osallistumisoikeudesta valtiohallintoon. Säännös käsittelee ainoastaan kansalaisten vaalioikeutta, joka on vaikuttamisoikeus, ei osallistumisoikeus (ks. kappale 7). Säännöksen kolmannessa momentissa todetaan, että

kansalaisten oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla (eli kuntalailla).

Kuntalain rakenne osallistumisoikeuksien käsittelyn suhteen noudattelee Suomen perustuslain kaavaa. Kuntalaissa kuten perustuslaissakin valtaosa osallistumisoikeuksista liittyy vallanpitäjien (valtuutettujen) oikeuteen osallistua kokouksiin ja valtuuston täysistuntoihin sekä puheoikeuden käyttöön. Valtaapitävien osallistumisoikeudesta säädetään seuraavissa kuntalain pykälissä: 8a § peruspalveluohjelmamenettely, 15 § valtuuston työjärjestys, 15b § valtuustoryhmä ja sen toiminnan tukeminen, 32 § kunnan luottamushenkilöt, 50 § hallintosääntö, 52 § esteellisyys, 57 § kokouksen julkisuus, 58 § päätösvaltaisuus, 60 § vaali, 61 § eriävä mielipide ja 92 § oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus.

Kunnan asukkaan osallistumisoikeudesta poliittisen vallankäyttöön ja päätöksentekoon säädetään kuntalain 1 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan *"Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuustosta samoin kuin kansanäänestyksestä ja asukkaiden oikeudesta muuten osallistua ja vaikuttaa kunnan hallintoon säädetään jäljempänä."* Sanat *asukkaiden osalta* säädetään jäljempänä viittaavat kuntalain 4 lukuun, joka on otsikoitu *Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus*. Kunnan asukkaiden osallistumisoikeuden kannalta 27 § on keskeisin. Säännöksen otsikko on *Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet*. Otsikossa ei puhuta osallistumisoikeuksista vaan osallistumismahdollisuuksista. Siksi säännösteksti muodostuukin vain kehotuksista, jotka on suunnattu kunnan valtaapitäville tahoille. Pykälässä säädetään, että *"Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan."* Tämän jälkeen säännös sisältää listan esimerkeistä, joilla osallistumista ja vaikuttamista voidaan lainsäätäjän mielestä erityisesti edistää. Lista sisältää keinoja, joilla vaikuttamista voidaan kunnassa parantaa, mutta varsinaisia osallistumisoikeuksia säännöksen lista ei sisällä.

8.2 Oikeusvertailu: osallistumisoikeudet Sveitsin perustuslain mukaan

Sveitsi on yksi Euroopan valtioista, joissa valtio- ja kunnallishallinnon muoto perustuu vahvasti välittömän eli suoran demokratian menetelmien varaan. Sveitsi on liittovaltio, joka koostuu 26 kantonista, joissa asuu yhteensä noin 8 miljoonaa asukasta. Jokaisella 26 kantonista on oma perustuslakinsa, oma parlamenttinsa, hallintonsa ja

oikeusistuimensa. Yksittäiset kantonit eroavat toisistaan kuitenkin paljon, esimerkiksi pinta-alan ja asukasluvun suhteen. Pienimmässä kantonissa (Appenzell Innerrhoden) on vain noin 16 000 asukasta, suurimmassa (Zürich) noin 1,4 miljoonaa. Kantonien keskimääräinen asukasluku on noin 300 000 henkilöä.

Sveitsissä kansalaisten ja kantonien asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet on säädetty hyvin tarkkaan Sveitsin perustuslaissa. Näin kaikkien kantonien asukkaat pääsevät nauttimaan pääpiirteittäin saman tasoisista osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista. Osallistumisoikeuden avulla Sveitsin asukkaat voivat aloitteella ja aloitetta seuraavalla referendumilla osallistua maan perustuslain ja tavallisen lain säätämiseen liittovaltion ja kantonin hallintoa sitovasti. Sveitsissä ei ole käytössä neuvoa-antavaa kansanäänestystä eli plebiskiittiä, joten aina kun asia menee kansanäänestykseen, sen tulos on Sveitsin tai kantonien hallintoa sitova. Vertauksen vuoksi mainittakoon, että Suomessa ei ole sitovaa kansanäänestystä eli referendumia vaan ainoastaan plebiskiitti, jonka tulos ei ole koskaan valtio- tai kunnallishallintoa sitova. Sen järjestämisestä ei myöskään päättä kanta niin kuin referendumin järjestämisestä päättää.

8.2.1 Perustuslakialoite (Sveitsin liittovaltio)

Sveitsin perustuslaki sisältää kansan käyttöön tarkoitetun perustuslakialoitteen. Aloitteella Sveitsin liittovaltion kansalaiset voivat vaatia Sveitsin perustuslain osa- tai kokonaisuutosta (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artiklat 138 ja 139). Perustuslakialoite edellyttää 100 000 kansalaisen allekirjoitusta, minkä jälkeen aloite etenee parlamentin käsittelyyn. Allekirjoitukset tulee kerätä 18 kuukauden kuluessa aloitteen julkaisusta. Perustuslain kokonaisuutokseen tai osamuutokseen kohdistuvaa perustuslakialoitetta on kahta eri tyyppiä: yleinen ehdotus (general proposition) lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä ja lainsäädäntöaloite (formulated draft), joka sisältää suhteellisen valmiin säädöstekstin perusteluineen.

Mikäli parlamentin käsittelyyn tuleva perustuslakialoite sisältää yleisen ehdotuksen perustuslain *osamuutoksesta* ja parlamentti kannattaa ehdotusta, tulee parlamentin konkretisoida aloitteen sisältämä ehdotus ja saattaa se voimaan. Jos parlamentti vastustaa aloitteessa esitettyä perustuslain osamuutosta, parlamentin tulee laatia vastaehdotus aloitteelle ja saattaa se referendumilla päätettäväksi. Mikäli kansalaisaloitteella ajettu muutos voittaa, parlamentin on konkretisoitava aloitteessa oleva ehdotus ja saatettava se voimaan uhalla, että asia saatetaan liittovaltion

tuomioistuimessa vireille (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 189).¹⁷⁵ Mikäli perustuslakialoite sisältää yleisen ehdotuksen perustuslain *kokonaismuutoksesta*, se on saatettava sellaisenaan referendumilla päätettäväksi.¹⁷⁶ Perustuslakialoitetta koskevat Sveitsin perustuslain säädökset ovat seuraavat:

Artikla 138. Kansalaisaloite liittovaltion perustuslain kokonaismuuttamiseksi

- 1) 100 000 äänestysoikeutettua voi 18 kuukauden kuluessa aloitteensa virallisesta julkaisemisesta ehdottaa liittovaltion perustuslain kokonaismuuttamista.
- 2) Aloite tulee alistaa kansan äänestettäväksi.

Artikla 139. Kansalaisaloite, jolla esitetään liittovaltion perustuslain osamuutosta tietyin ehdoin

- 1) 100,000 äänestysoikeutettua voi 18 kuukauden kuluessa aloitteensa virallisesta julkaisemisesta ehdottaa liittovaltion perustuslain osittaista muuttamista.
- 2) Liittovaltion perustuslain osittaista muuttamista koskeva aloite voi olla yleinen ehdotus tai yksityiskohtainen luonnosehdotus säädettävistä säännöksistä.
- 3) Mikäli kansalaisaloite ei täytä sille asetettuja muotomääräyksiä tai sisällöllisiä vaatimuksia taikka se rikkoo kansainvälistä oikeutta, liittovaltion kokous julistaa kansalaisaloitteen epäkelvoksi kokonaisuudessaan tai osittain.
- 4) Mikäli liittovaltion kokous hyväksyy yleisen ehdotuksen, sen tulee laatia ehdotuksen mukainen osittaismuutosehdotus ja alistaa ehdotus kansan sekä kantonien äänestettäväksi Jos liittovaltion kokous torjuu kansalaisaloitteen, sen tulee alistaa kansalaisaloite sellaisenaan kansan äänestettäväksi: kansa päättää, tuleeko kansalaisaloite hyväksyä. Jos äänestystulos kannattaa kansalaisaloitetta, tulee liittovaltion kokouksen tehdä kansalaisaloitteen esittämä lakiehdotus.
- 5) Yksityiskohtaisen luonnosehdotuksen sisältävä kansalaisaloite tulee alistaa kansan sekä kantonien äänestettäväksi. Liittovaltion kokouksen tulee antaa suositus siitä, tuleeko kansalaisaloite hyväksyä vai hylätä kansanäänestyksessä. Se voi laatia kansalaisaloitteelle vastaehdotuksen.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 66.

¹⁷⁶ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 63.

¹⁷⁷ Constitution of the Swiss Confederation 1999, s. 44.

8.2.2 Lakialoite (Sveitsin liittovaltio)

Sveitsin asukkaiden aloiteoikeutta liittovaltion tasolla laajennettiin vuonna 2003. Tuolloin referendumilla hyväksyttiin Sveitsin liittovaltion perustuslain muutos, joka koski artiklan 139a säätämistä. Kyseisen artiklan myötä Sveitsin kansa olisi saanut vuonna 2009 käyttöönsä liittovaltiotasolla uuden, mutta kantonien tasolla voimassa olevan tavallista parlamenttilakia koskevan lakialoiteoikeuden. Artikla 139a kuitenkin kumottiin vuonna 2009 järjestetyssä kansanäänestyksessä eikä kyseinen artikla koskaan tullut voimaan.¹⁷⁸

Kaikissa Sveitsin kantoneissa on voimassa perustuslakialoite ja tavallisen lain lakialoite. Kantonin asukkailla oleva perustuslakialoiteoikeus mahdollistaa kantonin oman perustuslain muuttamisen osittain tai kokonaan (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 51) samaan tapaan kuin liittovaltion perustuslakia koskeva perustuslakialoite. Perustuslakialoite ja lakialoiteoikeuden lisäksi kantoneissa on käytössä hallintoaloite. Hallintoaloitteella asukkaat voivat osallistua kantonia koskevaan päätöksentekoon esimerkiksi yksittäisen koulun tai vaikkapa voimalaitoksen rakentamisen osalta.¹⁷⁹

Lakialoitteen, kantonia koskevan perustuslakialoitteen ja hallintoaloitteen vaatimien allekirjoitusten lukumäärästä ja niiden keräämiseen liittyvästä prosessista kantonit päättävät itse, mutta aloitteen laillisuutta ja sisällöllistä muotoa sitovat kaikille kantoneille yhteiset kriteerit. Nämä kriteerit ovat seuraavat:

1. Aloitteen tulee koskea yhtä asiaa ja ehdotettujen säädösten tulee olla riittävän yleisiä. Mikäli aloitteen ehdotus koostuu useista osista, tulee osien liittyä olennaisesti toisiinsa.
2. Aloitteen tulee sisältää konkreettinen projekti tai yleinen ehdotus. Aloitteet, jotka sisältävät yleisen ehdotuksen, tulee kantonin parlamentin konkretisoida aloite. Konkreettisen projektin sisältävistä aloitteista parlamentti on oikeutettu tekemään vastaehdotuksen.

¹⁷⁸ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 66 ja Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999, s. 45.

¹⁷⁹ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 66.

3. Aloitteen tulee olla joko perustuslakia koskeva aloite tai tavallista lakia koskeva aloite. Mikäli aloite koskee tavallista lakia mutta sisältää kohtia, jotka edellyttävät perustuslakimuutoksia, tulee aloitetta pitää perustuslakialoitteena.
4. Perustuslakialoitetta ei voi tehdä asiasta, joka rikkoo tai on vastoin ylempiä säädöksiä, kuten liittovaltion lakeja tai kansainvälistä oikeutta, taikka rikkoo toisten kantonien oikeutta. Lakialoitteiden tulee lisäksi olla kantonien ja kantonien välisten sopimusten mukaisia. Hallintoaloitteen tulee puolestaan noudattaa kantonin tavallisia lakeja.
5. Aloitteen tulee sisältää ehdotus, joka on mahdollista toteuttaa. Mahdottomat aloitteet eivät ole valideja. Toisaalta aloitetta ei saa hylätä pelkästään sillä perusteella, että se on irrationaalinen.¹⁸⁰

8.2.3 Pakollinen referendum (Sveitsin liittovaltio)

Sveitsin liittovaltion perustuslaki säätelee ne tapaukset, jolloin parlamentin on pakko järjestää kansallinen referendum (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 140). Pakollisia referendumeja järjestetään kahdessa eri asiakategoriassa. Ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat kaikki perustuslakimuutokset, kansainväliseen sotilasorganisaation tai muuhun kansainväliseen organisaatioon liittyminen sekä liittovaltion sellaisen säädöksen hyväksyminen, joka ei pohjaudu perustuslakiin, joka on julistettu kiireelliseksi ja jonka voimassaoloaika ylittää vuoden. Edellä mainittuun kategoriaan kuuluva referendum vaatii kaksoisenemmistön, eli enemmistön Sveitsin kansalaisista ja enemmistön kantoneista on hyväksyttävä referendum.

Toisen kategorian muodostaa asiaryhmä, jonka hyväksyminen referendumeissa vaatii yksinkertaisen enemmistön. Kategoriaan kuuluvat asiat ovat 1) perustuslakialoite, joka koskee perustuslain kokonaismuutosta, 2) perustuslakialoite, joka koskee perustuslain osamuutosta ja joka on laadittu yleisehdotuksen muotoon ja jonka liittovaltion parlamentti on hylännyt ja 3) perustuslain kokonaismuutos, jos molemmat huoneet kaksikamarisesta parlamentissa ovat erimielisiä.¹⁸¹

Kantoneissa pakollinen referendum on järjestettävä aina, kun kantoni haluaa muuttaa kantonin perustuslakia (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 51). kantonien tavallista lainsäädäntöä koskeva pakollinen referendum on vaihtelevasti

¹⁸⁰ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 67.

¹⁸¹ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 69.

käytössä. Fleinerin mukaan 13 kantonissa on pakollinen referendum voimassa tavallisen lain säätämisen osalta. Tämän lisäksi 17 kantonissa on käytössä pakollinen finanssireferendumi, joka järjestetään aina kun julkinen meno ylittää tietyn rahasumman.¹⁸² Pakollista referendumia koskeva Sveitsin liittovaltion perustuslain säädösteksti on seuraava:

Artikla 140. Pakollinen referendum

1) Seuraavat asiat tulee alistaa kansan ja kantonien äänestettäväksi:

- a. liittovaltion perustuslain muutokset;*
- b. liittyminen kollektiivisesti toimiviin turvallisuusorganisaatioihin tai ylikansallisiin yhteisöihin;*
- c. liittovaltion hätätilalait, jotka eivät perustu perustuslakiin ja joiden voimassaolo ylittää vuoden; ne tulee alistaa kansan äänestettäväksi vuoden kuluessa siitä, kun liittovaltion kokous hyväksyi ne.*

2) Seuraavat asiat tulee alistaa kansan äänestettäväksi:

- a. kansalaisaloitteet liittovaltion perustuslain kokonaismuuttamiseksi;*
- b. kansalaisaloitteet, jotka sisältävät yleisehdotuksen liittovaltion perustuslain osittaisesta muuttamisesta ja jotka liittovaltion kokous on hylännyt;*
- c. kysymys siitä, tuleeko liittovaltion perustuslain kokonaismuutos hyväksyä, kun molemmat huoneet kaksikamarisessa parlamentissa ovat erimielisiä.¹⁸³*

8.2.4 Valinnainen referendum (Sveitsin liittovaltio)

Valinnainen referendum toimii Sveitsissä kansan veto-oikeutena. Kansa voi vaatia liittovaltion parlamentin voimaan saattaman lain, säädöksen tai asetuksen alistamista referendumilla päätettäväksi. Luonnollisesti kansan veto-oikeus ohjaa vahvasti lainsäädäntöprosessia parlamentissa. Se asettaa parlamentille todellisen paineen löytää oppositiota ja muita yhteisöjä tyydyttävä kompromissiratkaisu, jottei asia menisi referendumilla päätettäväksi.¹⁸⁴

¹⁸² Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 71.

¹⁸³ Constitution of the Swiss Confederation 1999, s. 45.

¹⁸⁴ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 69–71.

Valinnainen referendumi on liittovaltion parlamentin järjestettävä mikäli 50 000 Sveitsin kansalaista allekirjoittaa vaatimuksen sisältävän aloitteen tai kahdeksan kantonia vaatii referendumin järjestämistä (Sveitsin liittovaltion perustuslaki artikla 141).

Kantonien tasolla ne kolmesta kantonista, joissa ei ole käytössä pakollista referendumia implementoivat valinnaisen referendumin. Kahdessakymmenessä kantonissa on käytössä valinnainen finanssireferendumi ja yhdeksässä kantonissa on käytössä valinnainen referendumi kantonien välisissä sopimuksissa ja konventioissa.¹⁸⁵ Valinnaista referendumia koskeva Sveitsin liittovaltion perustuslain säädösteksti on seuraava:

Artikla 141. Vapaaehtoinen referendum

1) Jos 100 päivän kuluessa säädöksen virallisesta julkaisusta 50 000 äänestysosakeutettua henkilöä tai mitkä tahansa kahdeksan kantonia esittää vaatimuksen, seuraavat asiat tulee alistaa kansanäänestykselle:

- a. liittovaltion lait;*
- b. liittovaltion hätätilalait, joiden voimassaolo ylittää vuoden;*
- c. perustuslain mahdollistamat liittovaltion asetukset tai lait, jotka edellyttävät kansanäänestystä;*
- d. kansainväliset sopimukset, jotka:*
 - i. ovat kestoaltaan rajoittamattomat eikä niitä voi irtisanoa;*
 - ii. mahdollistavat liittymisen kansainväliseen organisaatioon;*
 - iii. sisältävät tärkeitä lainsäädännöllisiä säännöksiä tai joiden voimaansaattaminen edellyttää liittovaltiotason lainsäädäntöä.*¹⁸⁶

2) Momentti kumottu kansanäänestyksellä 9.2.2003.

8.3 Osallistumisoikeuksien de facto -tilanne ja kritiikki

Osallistumisoikeuksien de facto -tilanne Suomessa on ristiriitainen. Kansan käyttöön tarkoitettuja osallistumisoikeuksia ei Suomen lainsäädäntö sisällä, mutta osallistumisoikeuksista lainsäädännössä kuitenkin puhutaan. Kuten edellisessä kappaleessa esitettiin, maininnat osallistumisoikeuksista joko rajoittuvat sellaisiin lain

¹⁸⁵ Fleiner – Misic – Toepperwien 2005, s. 71.

¹⁸⁶ Constitution of the Swiss Confederation 1999, s. 46.

kohtiin, jotka eivät ole voimassa olevaa oikeutta (lain lukujen ja säännösten otsikot), tai ovat lainsäädännössä niin yleisellä oikeusperiaatteen tasolla, että säännökset eivät ole tuomioistuimia eivätkä edustuksellisia elimiä sitovia (esimerkiksi PL 2.2 § ja 14.4 §).

Kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiovallan käyttöön säädellään perustuslaissa. Kuten kappaleessa 8.1 todettiin, perustuslaki ei sisällä ainoataan kansalaisten käyttöön tarkoitettua osallistumisoikeutta. Perustuslain valmisteluaineistossa osallistumisoikeuksien olennaisuutta kansanvallan toteutumisen kannalta kuvataan seuraavasti: *"Olennainen osa kansanvaltaista valtiojärjestystä on myös kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen, samoin kuin ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskuntaelämän eri aloilla."* Edelleen perustuslain 2 §:n 2 momentin merkitystä lainvalmisteluaineistoissa perustellaan seuraavasti: *"Yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksilla on valtiosäännön kansanvaltaisuuden kannalta tärkeä merkitys, minkä vuoksi niitä koskeva säännös ehdotetaan perusoikeusluvun lisäksi otettavaksi myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun."* Perustuslain 2 §:n 2 momentin perustelut päättää seuraava lause: *"Säännös ilmaisee siten sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa."*¹⁸⁷

Kansalaisten vaikuttamisoikeuden osalta tilannetta korjattiin vuonna 2011, kun eduskunta säätöi Suomen kansalaisille oikeuden vaikuttaa eduskunnan asialistaan kansalaisaloitteella (ks. kappale 7.1.1). Osallistumisoikeuksien osalta tilanne ei ole aikaisemmasta muuttunut. Osallistumisoikeuksien keskeinen merkitys kansanvallan toteuttamisessa tunnustetaan perustuslain ja kuntalain valmisteluaineistoissa, mutta yhtään osallistumisoikeutta ei kansalle eikä kuntien asukkaille ole tämän tutkielman kirjoitusaikaan mennessä myönnetty.

Kuntalain osalta tilanne noudattelee perustuslain linjaa. Perustuslain 2.2 §:n ja 14.3 §:n mukaan kunnan asukkailla tulee olla osallistumisoikeuden piiriin kuuluvia oikeuksia, mutta osallistumisoikeuden kategoriaan kuuluvia oikeuksia kuntalaki ei sisällä. Kuntalain valmisteluaineiston perusteella osallistumisoikeuksien edistäminen on asetettu kunnan vastuulle seuraavin lausein: *"Edustuksellisen järjestelmän rinnalla kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tehostaminen on yleisperusteluissa esitetyllä tavalla tarpeen"* ja edelleen *"Valtuuston olisi luotava*

¹⁸⁷ HE 1/1998 Yksityiskohtaiset perustelut 1/3 vp, 2 §.

edellytykset suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle."¹⁸⁸ Kuntalain yleisperusteluissa valtuuston vastuusta todetaan seuraavaa: *"Valtuustolta vaadittaisiin aktiivisuutta ja nimenomaisia päätöksiä siitä, millä tavoin suora demokratiaa toteutetaan."*¹⁸⁹ Edelleen kuntalain 27 §:n valmisteluaineistossa todetaan seuraavasti: *"Tässä pykälässä säädettäisiin valtuuston vastuusta kunnan asukkaiden suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta. Valtuuston olisi luotava edellytykset suoralle osallistumiselle ja vaikuttamiselle."*¹⁹⁰ Kuntalain valmisteluaineiston perusteella on selvää, että kuntien valtuustoilla on ollut ja on edelleen velvollisuus ja vastuu luoda suorien osallistumisoikeuksien kategoriaan kuuluvia instrumentteja kuntalaisten käyttöön. Velvollisuuden laiminlyönnistä kuntien valtuustoille niin kuin ei eduskunnallekaan ole asetettu minkäänlaisia sanktioita, mikä on omiaan passivoimaan kunnanvaltuustoja ja eduskuntaa oikeuksien tunnustamisessa ja myöntämisessä. Oikeudet lähtökohtaisesti vähentäisivät edustuksellisten elinten valtaa kansan ja asukkaiden hyväksi.

Kokonaisuutena tarkastellen kuntalain sisältö ja lainvalmistelumateriaali herättää kysymyksiä, etenkin kun kuntalakia tarkastelee perustuslain luomassa perusoikeuskehyksessä. Perustuslain 1 §:n 2 momentti määrittää yksilön vapaudet, oikeudet ja ihmisarvon loukkaamattomuuden seuraavasti: *"Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa."* Perustuslain 2 §:n 2 momentissa määritetään kansanvalta seuraavasti: *"Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen."* Lisäksi perustuslain 14 §:n 3 momentti korostaa yksilön yhteiskunnallisia oikeuksia sekä julkisen vallan tehtäviä seuraavasti: *"Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon."* Edelleen perustuslain 20 §:n 2 momentissa missä yksilön ympäristöä koskevia vaikuttamisoikeuksia korostetaan seuraavasti: *"Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon."* Ja viimeisenä on mainittava perusoikeudet turvaava perustuslain 22 §, joka asettaa yksiselitteisen vaatimuksen julkiselle vallankäytölle,

¹⁸⁸ HE 192/1994 yksityiskohtaiset perustelut I/II vp.

¹⁸⁹ HE 192/1994 yleisperustelut II/II vp.

¹⁹⁰ HE 192/1994 yksityiskohtaiset perustelut I/II vp.

johon kuuluvat niin poliittinen valta kuin viranhaltijavalta, turvata perusoikeuksien toteutuminen Suomessa.

Ensimmäinen kysymys on: Kun on kerran selvää, että demokratia edellyttää konstitutionalismia, niin miksei osallistumisoikeuden keinoja ole säädetty perustuslaissa? Toinen kysymys kuuluu seuraavasti: Jos kerran perustuslain tasolla tehdään selväksi, että yksilöllä on vaikuttamisoikeuden lisäksi oikeus *osallistua* yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, oikeus *osallistua* yhteiskunnalliseen toimintaan ja että julkisella vallalla on velvollisuus turvata näiden perusoikeuksien toteutuminen Suomessa, niin miten on selitettävissä, että perustuslakiin kirjoitetut oikeudet ovat yltäneet ainoastaan kuntalain valmisteluaineiston tasolle, mutta eivät itse kuntalain säädöksiin?

Kolmas kysymys liittyy kuntalain säätämisjärjestyksen lainmukaisuuteen sekä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiin, erityisesti perustuslaissa suojatun ja yksilölle kuuluvan osallistumisoikeuden rajoittamiseen kuntalain avulla vaikuttamisoikeudeksi. Perusoikeusrajoitusten edellytyksistä ja sallittavuudesta perustuslainsäätäjä on osittain säätänyt jo perustuslain tekstissä lakivarauksin.¹⁹¹ Tällainen kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia koskeva sääntelyvaraus löytyy perustuslain 14 §:n 3 momentista. Sääntelyvaraus kuuluu seuraavasti: *"Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla."* Koska kyseessä on sääntelyvaraus, eduskunnalla on velvollisuus antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä. Ilman täsmentäviä säännöksiä perusoikeus jää roikkumaan ilmaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaki ilmaisee sääntelyvarauksenkin ollessa kyseessä pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla.¹⁹² Sääntelyvarauksen ollessa kyseessä yleiset rajoitusedellytykset ovat silti teoriassa voimassa.¹⁹³ Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeusrajoituksen tulee täyttää samanaikaisesti kaikki seitsemän yleisen rajoitusedellytysluettelon asettamaa vaatimusta, jotta perusoikeusrajoitus olisi sallittu. Mikäli vaatimukset eivät täyty, perusoikeusrajoitus tulee säätää perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

¹⁹¹ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 144.

¹⁹² PeVM 25/1994 vp, s. 6.

¹⁹³ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 168.

Yleisen rajoitusedellytysluettelon voidaan katsoa nykyisin muodostavan perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa käytettävän yleisen testin.¹⁹⁴ Edellä viitattu perustuslakivaliokunnan laatima luettelo on seuraava: 1) lailla säätämisen vaatimus: rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin, 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, 3) hyväksyttävyyysvaatimus: rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, 4) ydinalueen koskemattomuuden vaatimus: tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, 5) suhteellisuusvaatimus: rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, 6) oikeusturvavaatimus: perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus: rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Kuten edellä todettiin, jotta perusoikeusrajoitus olisi sallittu, sen tulee täyttää samanaikaisesti kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon asettamat vaatimukset. Taulukossa 2 on kuvattu kuntalaissa rajoitettu kunnan asukkaan osallistumisoikeus suhteessa perusoikeuden rajoitusedellytyksiin.

Taulukko 2. Rajoitettu kunnan asukkaan osallistumisoikeus suhteessa perusoikeuden rajoitusedellytyksiin.

Rajoitusvaatimus	Toteutuminen	Perustelu
1. Lailla säätämisen vaatimus	Kyllä	Kuntalaki on eduskuntalaki
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus	Kyllä	Osallistumisoikeudet on kokonaisuudessaan rajattu pois. Ainoastaan täsmällisyysvaatimuksen osalta voidaan todeta, että luku 4 olisi tullut nimetä siten, että se ei sisällä termiä <i>osallistumisoikeus</i> , koska luku ei sisällä osallistumisoikeudeksi

¹⁹⁴ Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011, s. 145–147.

		luokiteltavia oikeuksia. Samaa voidaan sanoa kuntalain 27 §:n otsikosta <i>Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet</i> . Kyseisiä osallistumismahdollisuuksia asukkailla ei ole.
3. Hyväksyttävyystvaatus	Ei	Rajoitusperusteita ei ole lainvalmisteluaineistossa esitetty ja siksi ne eivät ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä eivätkä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Osallistumisoikeutta ei saa heikentää lailla. ¹⁹⁵
4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus	Ei	Perustuslain 2 §:n 2 momentin perusteella osallistumisoikeus on yksilön perusoikeus, jolla osallistutaan yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Edelleen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Kuntalailla, joka on tavallinen laki on kunnan asukkaan perustuslaillinen osallistumisoikeus jätetty säätämättä ja siten kyseessä on merkittävä rajoitus, joka kohdistuu osallistumisoikeuden ytimeen.
5. Suhteellisuusvaatimus	Ei	Rajoituksen tavoitetta ja rajoituksen taustalla olevaa oikeushyvää eikä yhteiskunnallisen intressin painoarvoa ole lainvalmisteluaineistossa esitetty. Rajoitusta on pidettävä kohtuuttomana yleensä ja erityisesti kansanvaltaisuuden kannalta.
6. Oikeusturvavaatimus	Ei	Osallistumisoikeuden menetystä ei kuntalaissa kompensoida mitenkään. Vaikuttamisoikeuteen kuuluva aloiteoikeuden oikeusturva on rapautunut KHO:n (KHO:2008:24) päätöksen myötä.

¹⁹⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 6.

		Päätös poisti kunnan asukkaan oikaisuvaatimusoikeuden ja kunnallisvalitusoikeuden aloitteen viranomaiskäsittelyä koskevana oikeusturvakeinona.
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus	Kyllä	Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät suoraan estä kansalaisten osallistumisoikeuksien rajoittamista. KP-sopimuksen artikla 25 kommentaarissa osallistumisoikeuden merkitystä perusoikeutena korostetaan ja valtioita kehoitetaan mahdollistamaan kansalaisten osallistumisoikeudet valtio- ja kunnallishallintoon (ks. kappale 5.1.8 Poliittisten perusoikeuksien kunnioitus).

Taulukossa 2 kuvatut perusoikeuksien rajoittamista koskevat seitsemän edellytystä perustuslakivaliokunta esitteli perusoikeusuudistuksen yhteydessä laaditussa mietinnössään vuonna 1994. Kuntalaki säädettiin 17.3.1995. Jostain syystä kyseisiä rajoitusedellytyksiä kuntalain säädösten säätämisen yhteydessä ei otettu huomioon ja kuntalaki säädettiin merkittävistä perusoikeusrajoituksista huolimatta tavallisen lain säätämisyhteisyydessä. Kuntalaista jätettiin pois kaikki kunnan asukkaan osallistumisoikeutta koskevat säännökset, vaikka perustuslaki (PL 22 §) edellyttää aktiivisia toimia perusoikeuksien toteuttamiseksi.¹⁹⁶ Kuntalaki ei ole muodollisesti eikä aineellisesti perustuslainmukainen. On perusteltua todeta, että kuntalain perustuslain mukaisuuden valvonnassa perustuslakivaliokunta epäonnistui ja ennakkovalvontamekanismi petti. Kunnan asukkaan vaikuttamisoikeuksien osalta myös jälkivalvonta on pettänyt, mistä merkittävin esimerkki on korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2008:24. Päätöksen myötä kunnan asukkaan aloiteoikeudesta poistettiin muutoksenhakuoikeus (PL 21 §) aloitteen viranomaiskäsittelyyn liittyen. Kyseinen päätös on ristiriidassa EIS:n artiklan 13 kanssa, jossa säädetään kansalaisen oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

¹⁹⁶ Jyränki 2003, s. 480–481.

9 PÄÄTELMÄT JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

Tutkielman tavoitteena oli määrittää demokratian aste sekä kansanvallan toteutuminen Suomen valtio- ja kunnallishallinnon alaisuudessa. Tutkielman metodiksi valikoitui oikeusdogmatiikka, joka edellytti oikeusjärjestelmän systematisointia, analysointia, tulkintaa ja kritiikin esittämistä. Tutkielmassa lähdettiin liikkeelle kahdesta suunnasta. Ensiksi keskityttiin käsittelemään demokratia-käsitettä ja sen mittaamista. Tavoitteena oli tarkastella demokratiaa ja määritellä demokratian eri tasot julkisuudessa esiintyvien termien kuten *edustuksellinen demokratia*, *rajoitettu demokratia*, *suora demokratia* ja *demokratia* asettamassa kehyksessä. Keskeisessä roolissa oli valtio-opin teoria ja Suomen lainsäädäntö, erityisesti perustus- ja kuntalaki, joissa valtiomuoto, kunnallishallinto ja kansanvallan ilmenemismuodot määritellään.

Suomen demokraattisuuden määrittämisessä edelleen apuna käytettiin kansainvälisiä sopimuksia, kansainvälisten organisaatioiden tutkimuksia ja raportteja, jotka asettavat minimivaatimuksensa demokraattiselle valtiohallinnolle. Nämä kansainväliset tutkimukset keskittyvät tarkastelemaan demokraattisuutta poliittisen, julkista valtaa käyttävän järjestelmän näkökulmasta. Vaadituilla minimivaatimuksilla pyritään varmistamaan kansalaisten tahdon toteutuminen ja estämään hallinnon liukumista ei-kansanvaltaiseen hallintomuotoon kuten totalitaristiseen, autoritaariseen tai autokratiseen hallintoon. Hallinnon järjestäytymisen ja muodon lisäksi demokratiaan liittyy toinen, vielä merkittävämpi näkökulma, tämä on kansanvalta ja sen toteutumisen aste.

Tutkielmassa ryhdyttiin määrittelemään kansanvaltaa perustuslaillisesta näkökulmasta, johon yhdistyivät vahvasti Michael Sawardin demokratiamääritelmä ja Alf Rossin demokratian ihannetyyppi sekä Aristoteleen demokratia-käsite. Kansanvallan toteutumisen astetta ryhdyttiin analysoimaan kansan näkökulmasta pohtimalla, miten kansa voi käyttää kansanvaltaansa Suomen valtio- ja kunnallishallinnon alaisuudessa. Näkökulma oli luonnollinen kahdesta syystä. Ensinnäkin kansan edustaminen valtio- ja kunnallishallinnon tasolla on lähtökohtaisesti mahdotonta. Etuoikeutetussa ja suojatussa asemassa elävä edustaja ei koskaan voi tietää tai ymmärtää, mikä on kansan tahto yksittäisissä päätettävissä tulevilla asiakyksymyksissä, eikä kansalla ole laissa säädettyjä keinoja tahtonsa esittämiseksi. Tällöin edustaja tekee päätöksiä ainoastaan oman etunsa ja eturyhmien lobbaajien näkökulmasta. Ja toiseksi: demokratian ideaalityyppi edellyttää kaikille hallinnon osa-alueille ulottuvaa kansanvaltaa. Tällöin

tarkastelun tulee kohdistua kansanvallan toteuttamiseen vaadittaviin instrumentteihin ja niihin liittyviin oikeusturvakeinoihin. Näkökulman valintaan kannusti myös Suomen perustuslain 2 §, joka toteaa valtiovallan kuuluvan kansalle ja että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Tutkielmassa kansanvaltaa ryhdyttiin hahmottamaan tutkimalla, millaisista ominaisuuksista kansalle kuuluvat vaikuttamisoikeudet ja osallistumisoikeudet muodostuvat. Ominaisuuksien määrittämistä ohjasi kansalaiselle yksilönä kuuluva oikeus osallistua ja vaikuttaa poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon sekä kyseisen oikeuden tosiasiallinen tehokkuus. Vaikuttaminen Suomen lainsäädännön mukaan viittasi ulkopuolisuuteen, jolle oli ominaista että vaikuttaminen ei missään vaiheessa vienyt vaikuttamisoikeutta käyttänyttä henkilökohtaisesti osalliseksi itse poliittiseen vallankäyttöön tai päätöksenteon tilanteeseen eikä sitonut vaikuttamisoikeutta käyttänyttä tai vaikuttamisen kohteena ollutta instanssia millään tavalla. Osallistuminen puolestaan tarkoitti Suomen lainsäädännön mukaan aina henkilökohtaista osallisuutta itse päätöksenteon tai vallankäytön tilanteeseen tai toimintaan jolle oli luonteenomaista laaja sitovuus. Näin vaikuttamisoikeutta määrittäviksi ominaisuuksiksi saatiin *epäsuoruus*, *välillisuus* ja *sitomattomuus*. Osallistumisoikeuden ominaisuuksiksi puolestaan muodostuivat *suoruus*, *välittömyys* ja *sitovuus*. Tämän jälkeen kansan käytössä olevat oikeudet luokiteltiin oikeuden ominaisuuden, ilmenemismuodon ja kohteen perustella joko vaikuttamisoikeuden tai osallistumisoikeuden luokkiin kuuluviksi.

Analyysin perusteella Suomen lainsäädännöstä vaikuttamisoikeuden luokkaan siivilöityivät kunnallishallintoa koskeva muutoksenhakuoikeus, anomusoikeus (jota harhaanjohtavasti kutsutaan Suomen kuntalaissa aloiteoikeudeksi), kaavamuistutus ja vaalioikeus. Yhdistymis- ja kokoontumisoikeus lukeutuu myös vaikuttamisoikeuden luokkaan, mutta sen lähempi tarkastelu tutkielmassa sivuutettiin sen poliittisen vaikuttavuuden vähäisen merkityksen vuoksi. Valtiohallinnon osalta vaikuttamisoikeuden luokkaan kuuluvia oikeuksia tunnistettiin kaksi: anomusoikeus eduskunnalle (jota harhaanjohtavasti kutsutaan Suomen perustuslaissa aloiteoikeudeksi) ja vaalioikeus. Osallistumisoikeuden luokkaan kuuluvia Suomen valtio- tai kunnallishallintoon kohdistuvia kansalaisen oikeuksia ei sen sijaan Suomen lainsäädännöstä löytynyt ainuttakaan. Neuvoa-antava kansanäänestys eli plebiskiitti ei kuulu kumpaankaan luokkaan. Plebiskiitti on pelkästään valtio- ja kunnallishallinnon

käytössä oleva keino eikä se näin ollen kuulu kansalaisen tai kunnan asukkaan kansanvaltaa ilmentäviin perusoikeuksiin. Suomen lainsäädännön lisäksi vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksien osalta katse suunnattiin oikeusvertailuun. Tällöin luonnollisen vertailukohteen muodosti Sveitsin liittovaltio, joka tunnetusti on kansanvaltaa kattavimmin toteuttava eurooppalainen valtio. Sveitsin valtiomuotoa kutsutaan suoraksi demokratiaksi tai edustukselliseksi suoraksi demokratiaksi, koska Sveitsin sekä kantonien hallinnosta löytyvät myös edustukselliset elimet kuten parlamentti, jota Suomessa vastaa eduskunta. Oikeusvertailussa keskityttiin kartoittamaan Sveitsin liittovaltion perustuslaista löytyvät osallistumisoikeuksien kategoriaan kuuluvat kansalaisten oikeudet.

Sveitsin liittovaltion perustuslaista oikeusvertailulla tunnistettiin seuraavat kansalaisten osallistumisoikeuksien kategoriaan kuuluvat oikeudet: 1) perustuslakialoite, 2) aloitteeseen liittyvä sekä liittovaltion että kantonin parlamenttia sitova kansanäänestys eli referendum, 3) pakollinen referendum, joka koskee parlamentin aloitteesta tehtävää perustuslakimuutosta sekä kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumista, 4) kansalaisten veto-oikeus eli valinnainen referendum, joka kohdistuu parlamentin aloitteesta säädettyyn lakiin, säädökseen tai asetukseen, 5) hallintoreferendum, joka koskee kantonin hallintopäätöstä sekä 6) finanssireferendum, joka koskee kantonin julkisten varojen käyttöä. Sveitsin liittovaltion perustuslaissa taattujen osallistumisoikeuksien lista on kansanvallan toteutumista tarkastelevasta näkökulmasta vakuuttava. Sveitsin asukkaat osallistuvat käytännössä useiden eri osallistumisoikeuksien avulla aktiivisesti liittovaltion sekä kantonien hallintoon edustuksellisten elimien edustajien rinnalla vähintäänkin tasa-arvoisina kansalaisina.

Kansalaisten ja kunnan asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet ovat myös keskeisessä asemassa arvioitaessa Suomen valtio- ja kunnallishallinnon demokraattisuuden astetta. Arvioinnin lähtökohtana toimi Alf Rossin määrittämä demokratian ideaali ja sen kolme elementtiä: 1) intensiteetti (intensity) eli henkilöpiirin laajuus, jolla on vaalioikeus ja äänioikeus, 2) tehokkuus (effectiveness) eli kuinka tehokkaasti kansa voi osallistua poliittiseen vallankäyttöön ja päätöksentekoon sekä 3) kattavuus (extensiveness) eli kuinka laajalle hallinnon eri osa-alueille kansan valvonta ja valta ulotetaan. Näissä kolmessa suhteessa demokratian aste voi liikkua *rajoitettua, nimellistä ja osittaista demokratiaa* kohden.

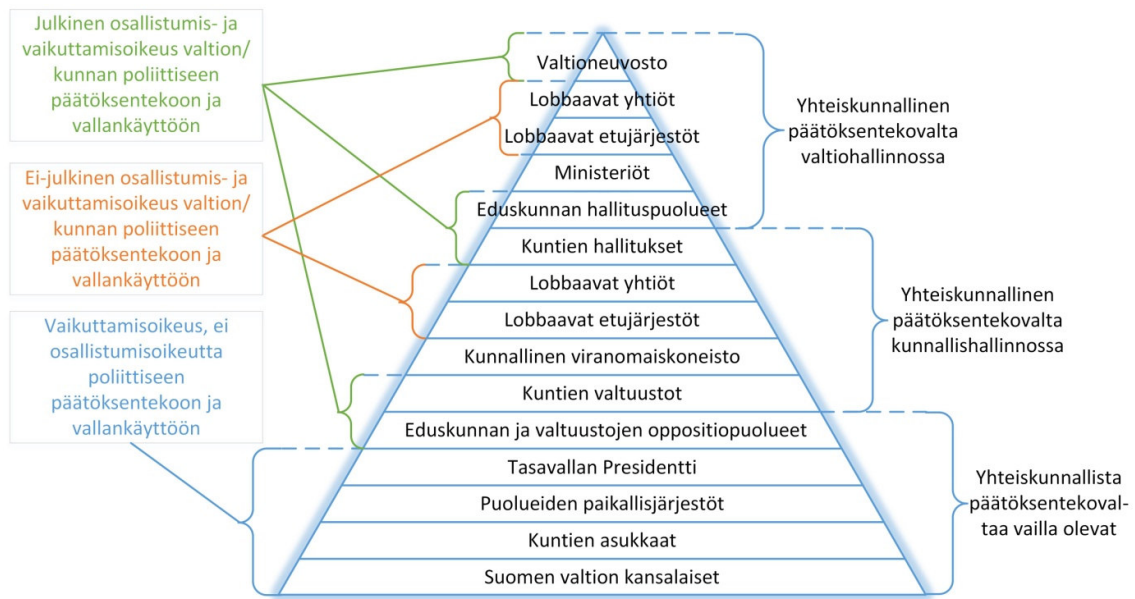
Suomalaisen demokratian intensiteetiksi tutkielmassa tunnistettiin *puolirajoitettu* asteikolla rajoitettu, puolirajoitettu, rajoittamaton. Suomalaisessa valtio- ja kunnallishallinnossa on yleinen ja yhtäläinen vaalioikeus eli oikeus asettua ehdolle ja äänestää henkilövaaleissa, mutta äänioikeutta eli oikeutta tehdä aloitteita ja äänestää aloitteissa esitetyistä asiakysymyksistä kunta- ja valtiohallintoa sitovasti ei ole. Demokratian tehokkuudeksi tutkielmassa tunnistettiin *nimellinen* asteikolla nimellinen, keskimääräinen, tosiasiallinen. Suomessa kansalla ei ole osallistumisoikeuksia, joiden avulla kansa tai kunnan asukkaat voisivat osallistua poliittisen vallankäyttöön ja päätöksentekoon. Perustuslaillisia vaikuttamisoikeuksia ei myöskään suojata tehokkaasti Suomen oikeusjärjestyksessä. Kolmantena arvioitavaksi tuli demokratian kattavuus. Tutkielmassa kattavuudeksi tunnistettiin *osittainen* asteikolla osittainen, puolikattava, kattava. Suomessa kansanvalta ja valvonta ulottuvat suoraan ainoastaan parlamenttiin ja kuntien valtuustoihin. Kansalla ei ole myöskään mahdollisuutta valita pääministeriä, kunnanhallituksen puheenjohtajaa eikä muita valtio- ja kunnallishallinnon korkeita virkamiehiä. Kansanvalta ei myöskään ulotu oikeuslaitoksen korkeisiin virkoihin. Kansalla ei edellä sanotun lisäksi ole myöskään veto-oikeutta valtio- tai kunnallishallinnon tekemiin päätöksiin. Lisäksi puolueiden sisäiset epäparlamentaarisisina pidettävät puoluekurisäännökset sekä sanktiot heikentävät myös demokratian ulottuvuutta.

Rossin mukaan demokratian ideaali on hallintomalli, jossa poliittista valtaa ja poliittista päätöksentekovaltaa käyttää kansa suurimmalla mahdollisella intensiteetillä, tehokkuudella ja kattavuudella parlamentaarisia menettelytapoja noudattaen. Edellä esitetyn asteikon mukaan valtio- ja kunnallishallinnon tulisi olla demokratian toteutumisen näkökulmasta *rajoittamaton*, *tosiasiallinen* ja *kattava*. Tutkielmassa suomalaisen demokratian todettiin olevan puolirajoitettu, nimellinen ja osittainen. Tämä tutkimustulos antaa aiheita pohtia, onko Suomen tosiasiallinen valtio- ja kunnallishallinto alkanut etääntyä yhä kauemmas demokratian ideasta ja demokratian tavoittelusta. Suomen perustuslain asettamasta velvoitteesta huolimatta Suomessa kansan osallistumisoikeudet ovat jääneet säätämättä eikä kansalaisten vaikuttamisoikeuksia suojata Suomen oikeusjärjestyksessä tehokkaasti. Eduskunnan sisäisen opposition oikeuksia on 1990-luvulla kavennettu merkittävästi täysparlamentarismiin hyväksi. Presidentin valtaoikeudet on poistettu. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on jäänyt poliittisen elimen vastuulle (perustuslakivaliokunta). Poliittiset puolueet toimivat epäparlamentaaristen ja

epädemokraattisten puoluekurisäännösten alaisuudessa eikä kansalla ole veto-oikeutta minkään asiakysymyksen suhteen. Nämä seikat herättävät seuraavat kysymykset: Mikä on Suomen todellinen valtiomuoto? Missä vaiheessa hallinnon voidaan sanoa muuttuneen riittävän epädemokraattiseksi ja valtion tosiasiallisen valtiomuodon muuttuneen?

Tutkielmassa läpikäydyn demokratian määritelmän ja demokratian ihannetyypin valossa voidaan todeta, että Suomen valtiomuoto ei ole rajoitettu demokratia, suora demokratia eikä demokratia. Voidaan myös kysyä, onko Suomen valtiomuotoa perusteltua kutsua edes edustukselliseksi demokratiaksi? Tutkielman perusteella Suomen valtiomuoto voidaan kuvata seuraavasti: *Suomen valtiomuoto on kansanvallan pois sulkeva, edustamiseen pohjautuva ja harvainvaltaa toteuttava näennäisparlamentaarinen hallintomalli.* Klassisista valtiomuodoista Suomi on lähimpänä autoritarismia. Aristoteleen määrittelemistä valtiomuodoista Suomen valtiomuoto puolestaan vastaa aristokratiaa tai harvainvaltaa. Määritelmästä seuraa, että Suomen valtiomuodon olisi toteutettava edes minimitasolla todellista kansanvaltaa, jotta termin demokratia käyttäminen osana valtiomuodon kuvausta olisi perusteltua. Tämä edellyttäisi Suomen nykyisessä hallintomuodossa vähintäänkin sitovien asiakysymysten yhdistämistä henkilövaaleihin siten, että äänestäjä henkilövaaleissa äänestäessään voisi vaikuttaa siihen, mitä vaalipäivän jälkeen valtio- ja kunnallishallinnossa asioista päätetään. Näin ei kuitenkaan ole, ja siksi voidaan todeta, että Suomen valtio- ja kunnallishallinnon muodon kuvaaminen termiparilla edustuksellinen demokratia on demokratia-termin läsnäolon vuoksi arveluttavaa. Tätä argumenttia puoltaa myös Suomen kansan vaikuttamis- ja osallistumisoikeuksien olemattomuus ja niiden oikeusturvakeinojen puutteellisuus, mikä käytännössä tarkoittaa, että puolueen jäsenyys on minimiedellytys poliittiselle vallankäytölle ja päätöksenteolle.

Suomen poliittisen vallan jakautuminen havainnolistuu kuviossa 5 esitetyllä valtpyramidilla. Pyramidissa on kuvattu useat julkista valtaa käyttävät tahot, joista ylimpänä vallankäyttäjänä toimii valtioneuvosto. De facto valta vähenee, kun pyramidissa siirrytään alemmille tasoille. Alimmalla tasolla ovat kansalaiset ja kuntien asukkaat, joilla ei ole merkittävää poliittista valtaa yhteiskunnallisista asioista päätettäessä.



Kuvio 5. Suomen poliittisen vallan de facto jakautumista kuvaava valtpyramidi.

Suomen perustuslain eduskunnalle asettama velvollisuus on selkeä. Se edellyttää osallistumisoikeuksien säätämistä niin valtio- kuin kunnallishallintoon sekä niiden asianmukaista suojaamista ja demokratian edistämistä. Tällä hetkellä kansanvallan ja demokratian toteutumisen tila on heikko. Valtaosa osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista on verhoiltu sitomattomien fasadisäädöksiä sekä semattisesti harhaanjohtavien termien verkkoon. Eduskunnan tulevaisuuden toimet tulevat osaltaan määrittämään, kumpaan suuntaan Suomen valtiomuodon kehitys jatkuu. Eduskunnalla on valittavanaan konkreettisia lainsäädäntötoimia edellyttävä demokratian kehittäminen tai passiivisena pysyttelemine ja näennäisdemokratialla peitelty autoritaarisen harvainvallan ylläpitäminen. Mikäli eduskunta katsoo arvokkaaksi kansanvallan toteutumisen, katse ja toimet tulee suunnata: 1) hallinto-oikeudelta asian aineellisen ratkaisupakon poistavan *muu este* -määritelmän (HLL 51.2 §) poistamiseen Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena, 2) KHO:n päätöksen 2008:24 olemassaolon oikeutukseen ja 3) tässä tutkielmassa esille nostettuun osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien määritelmään. Suomessa valta on ylimmillä valtio- ja kunnallishallinnon edustajilla sekä lobbaavilla yhtiöillä ja etujärjestöillä, se ei ole kansalla eikä kuntien asukkailla.

10 LIITTEET

Liite 1. Väestörekisterikeskuksen valitusosoitus kansalaisaloitetta koskeviin päätöksiin



VALITUSOSOITUS

Liite

1 (2)

[Pvm]

VALITUSOSOITUS

Valitusosoitus liitteeksi Väestörekisterikeskuksen kansalaisaloitteita koskeviin päätöksiin

Väestörekisterikeskuksen päätökseen saa hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valituskirjelmä on toimitettava Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamoon 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, tiedoksisaantipäivää lukuun ottamatta. Jos määräajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joului- tai juhannusaatto tai joulukokouspäivä, valitusaika jatkuu seuraavaan arkipäivään.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, päätös katsotaan saaduksi tiedoksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Valituskirjelmän sisältö

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava Helsingin hallinto-oikeudelle, on ilmoitettava:

- päätös, johon haetaan muutosta;
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi;
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan;
- valittajan nimi ja kotikunta; ja
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä:

- Väestörekisterikeskuksen päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä;
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu ja saatu tiedoksi tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta; ja
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimustensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.





VALITUSOSOITUS
[Nimen täydenne]

Liite

2 (2)

[Pvm]

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen valittajan antama valtakirja.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmän voi toimittaa Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamoon henkilökohtaisesti tai valtuutetun asiamiehen välityksellä. Omalla vastuullaan valituskirjelmän voi lähettää postitse, lähetin välityksellä tai telekopiona taikka sähköpostin avulla kuten laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) säädetään. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen hallinto-oikeuden virka-ajan päättymistä.

Hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:

Helsingin hallinto-oikeus
Ratapihantie 9
00520 Helsinki

Käyntiosoite:

Helsingin hallinto-oikeus
Ratapihantie 9
Helsinki

Telekopio:

029 56 42079
Puhelin:
029 56 42000
Sähköposti:
helsinki.hao@oikeus.fi

Liite 2. Kansainvälisten perus- ja ihmisoikeussopimusvelvoitteiden vertaus Suomen lainsäädäntöön

YK:n ja DRI:n asettama vähimmäisehto	YK:n ja EU:n velvoittava säädöspohja	Sopimusvelvoitteita vastaavat/täsmentävät säädökset Suomen lainsäädännössä	De facto -tilanne
Valtiovallan kolmijako	KP-sopimus art. 14.	Perustuslaki 2, 3, 81-92, 72, 73 §.	Suomessa vallanjakojärjestelmää on purettu eduskunnan päättövallan hyväksi täysparlamentarismin suuntaan (ks. kappale 2). ¹⁹⁷
Oikeuslaitoksen riippumatto- muus	KP-sopimus art. 14, Euroopan ihmisoikeussopimus art. 6, 10, EU perusoikeuskirja art. 47.	Perustuslaki 3, 103, 106 §, laki tuomareiden nimittämisestä, VNa tuomareiden nimittämisestä, valtion virkamieslaki 12 luku, vakuutuslaki 6 §, hallinto-oikeuslaki 8 §, markkinaoikeuslaki 5 § sekä laki työtuomioistuimesta 2 §.	Ainoa Suomen täysparlamentaarisessa järjestelmässä toteutuva klassisen vallanjako-opin osa. ¹⁹⁸
Pluralistinen puolue- ja hallintojärjestel- mä	KP-sopimus art. 22, Euroopan ihmisoikeussopimus art. 11, EU perusoikeuskirja 12.	Perustuslaki 25, 54, laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, puoluelaki, vaalilaki 30, 32, 112-118, 120-123, 128-133, 146-153, 165- 173 ja 183 §, laki eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista 3 §, eduskunnan työjärjestys 4-17 §, eduskunnan vaalisääntö 1, 2, 7-13 §.	Tutkielmassa ei ole tarkasteltu tarkemmin täyttävätkö puolueen perustamista, puolueen valtiontukea ja äänikynnyksiä koskevat säädökset plurastisen puolue järjestelmän vaatimukset. Käytännössä Suomen valtio- ja kunnallishallintoon osallistumien edellyttää puolueen jäsenyyttä, koska muita keinoja osallistumiseen ei ole (ks. kappaleet 5.1.3 ja 8).

¹⁹⁷ Saraviita 2011, s. 72.

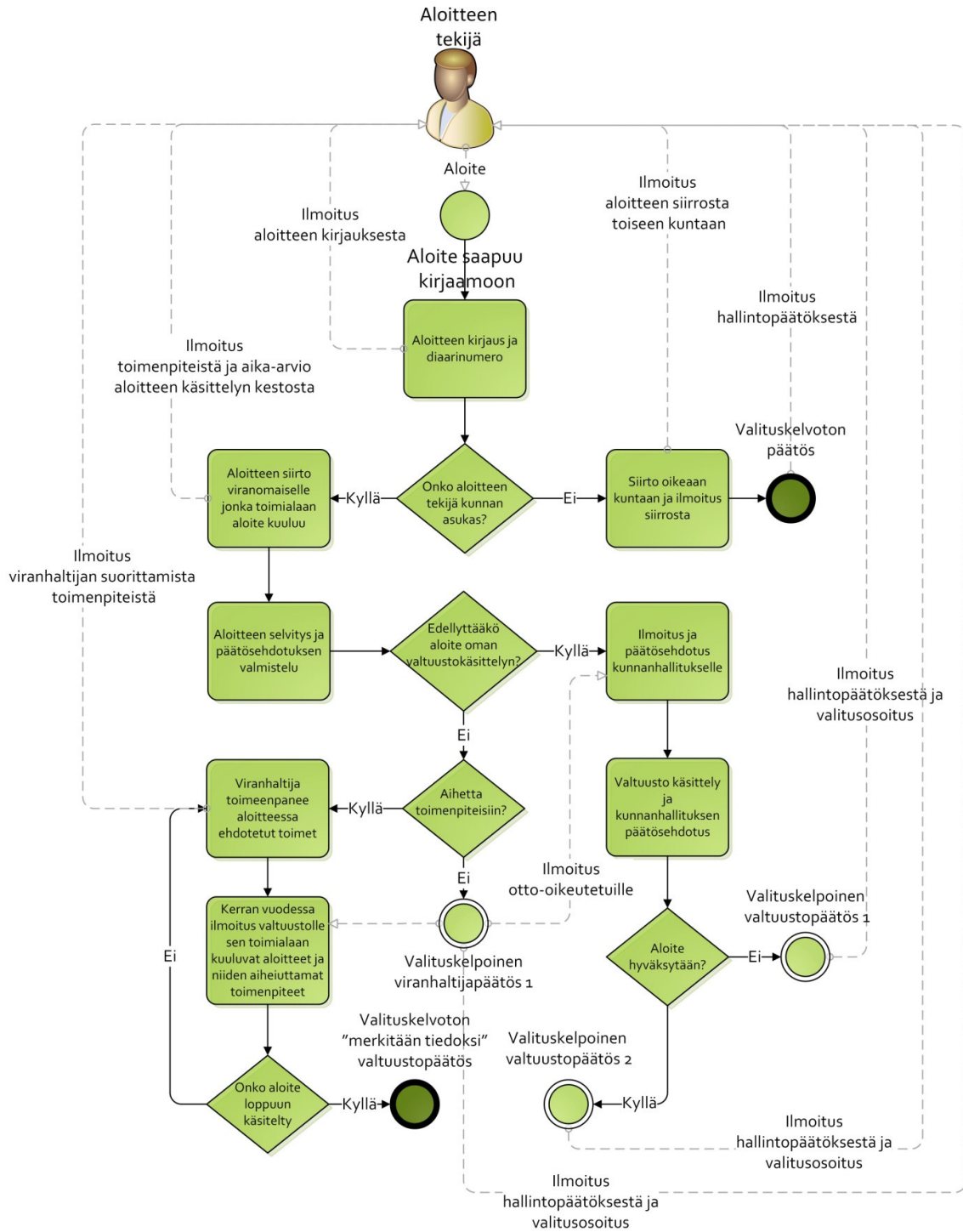
¹⁹⁸ Saraviita 2011, s. 102.

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioitus (rule of law)	KP-sopimus art. 2, 9, 14, 15, 16, 26. Euroopan ihmisoikeussopimus art. 6, 7, 13, EU perusoikeuskirja art. 20, 47, 48, 49.	Perustuslaki 2, 3, 73 §:t sekä 2 luku.	Lainalaisuus ja oikeusvaltioperiaatteen ovat yhteneviä, tällöin on kysyttävä: missä määrin Suomi täyttää oikeusvaltioperiaatteen kuusi edellytystä (ks. kappale 5.1.5). ¹⁹⁹
Hallinnon vastuunalaisuus ja läpinäkyvyys	KP-sopimus art. 19, 25, Euroopan ihmisoikeussopimus art. 10, EU perusoikeuskirja art. 11, 20.	Perustuslaki 3, 12, 43, 45, 47, 50, 93, 58, 73, 74, 79, 80, 90, 93.1 §, 7 luku, eduskunnan työjärjestys 22, 23, 25, 27, 29, 31a, 32, 43a, 59 §, 6 luku, laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 1, 2, 4, 8, 12 §, laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 2, 3 §, julkisuuslaki 3, 6, 19 §, hallintolaki 24 §, laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä	Kuntien hallinnon vastuunalaisuus on käytännössä ulkoistettu eduskunnan oikeusasiamiehelle HLL 51.2 § perusteella. Säädös mahdollistaa mielivaltaisen asukkaiden kunnallisvalitusten tutkimattajättämisen (ks. kappale 7.4). Valtiohallinnon vastuunalaisuus valvonta on käytännössä keskitetty täysparlamentarismiin myötä eduskunnalle. Täysparlamentarismi kuitenkin on heikentänyt vastuunalaisuutta, koska hallituspuolueet tukevat aina hallitusta ja ministereitään. Ainoastaan vähäistä vakavamman lainrikkomisen osalta EOA, OKa voi puuttua.
Vapaa, itsenäinen ja plurastinen massamedia	KP-sopimus 19, Euroopan ihmisoikeussopimus art. 10, EU perusoikeuskirja art. 11.	Perustuslaki 12, 18 §, laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä, viestintämarkkinalaki, laki yleisradio Oy:stä	Tutkielmassa ei ole tarkasteltu massamedian asemaa.
Poliittisten	KP-sopimus 21, 22,	Perustuslaki 2, 13, 14, 20,	Lainsäädännössä ei ole tehty

¹⁹⁹ Jyränki 2003, s. 249.

perusoikeuksien kunnioitus	25, Euroopan ihmisoikeussopimus art. 11, 17, EU perusoikeuskirja 40.	27, 53 §:t, vaalilaki, kuntalaki 4 luku, kansalaisaloitelaki, maankäyttö- ja rakennuslaki 65 §.	eroa termien vaikuttamisoikeus ja osallistumisoikeus välillä. Tämä on johtanut tilanteeseen, ettei kansalla ole käytännössä osallistumisoikeudeksi luokiteltavia oikeuksia. Pääosa poliittisista oikeuksista kuuluvat vaikuttamisoikeuden kategoriaan (ks. kappaleet 5.1.8, 7 ja 8).
---------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

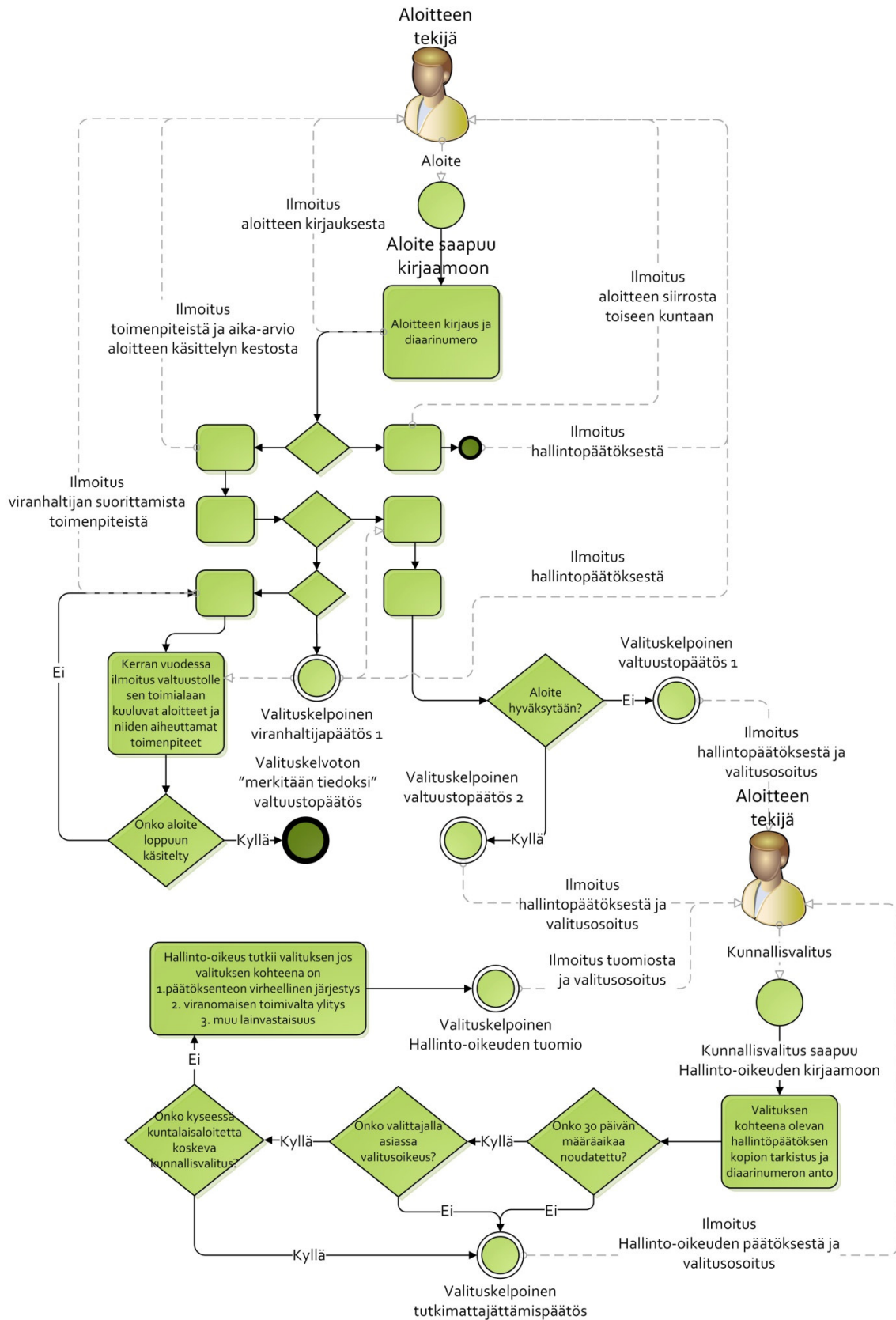
Liite 3. Kaavio: Kuntalaisaloitteen käsittelyvaiheet kunnassa




```

graph TD
    A[Aloite tekijä] -- Aloite --> B((Aloite saapuu kirjaamoon))
    B -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> C[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    C --> D{Aihetta toimenpiteisiin?}
    D -- Kyllä --> E[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    D -- Ei --> F((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    E --> G[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    G --> H{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    H -- Kyllä --> I(( ))
    H -- Ei --> J(( ))
    J --> K{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    K -- Kyllä --> L(( ))
    K -- Ei --> M{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    M -- Kyllä --> N(( ))
    M -- Ei --> O{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    O -- Kyllä --> P(( ))
    O -- Ei --> Q{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    Q -- Kyllä --> R(( ))
    Q -- Ei --> S(( ))
    S --> T[Aloite saapuu kirjaamoon]
    T -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> U[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    U --> V{Aihetta toimenpiteisiin?}
    V -- Kyllä --> W[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    V -- Ei --> X((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    W --> Y[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    Y --> Z{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    Z -- Kyllä --> AA(( ))
    Z -- Ei --> AB(( ))
    AB --> AC{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    AC -- Kyllä --> AD(( ))
    AC -- Ei --> AE{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    AE -- Kyllä --> AF(( ))
    AE -- Ei --> AG{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    AG -- Kyllä --> AH(( ))
    AG -- Ei --> AI(( ))
    AI --> AJ[Aloite saapuu kirjaamoon]
    AJ -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> AK[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    AK --> AL{Aihetta toimenpiteisiin?}
    AL -- Kyllä --> AM[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    AL -- Ei --> AN((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    AM --> AO[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    AO --> AP{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    AP -- Kyllä --> AQ(( ))
    AP -- Ei --> AR(( ))
    AR --> AS{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    AS -- Kyllä --> AT(( ))
    AS -- Ei --> AU{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    AU -- Kyllä --> AV(( ))
    AU -- Ei --> AW{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    AW -- Kyllä --> AX(( ))
    AW -- Ei --> AY(( ))
    AY --> AZ[Aloite saapuu kirjaamoon]
    AZ -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> BA[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    BA --> BB{Aihetta toimenpiteisiin?}
    BB -- Kyllä --> BC[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    BB -- Ei --> BD((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    BC --> BE[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    BE --> BF{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    BF -- Kyllä --> BG(( ))
    BF -- Ei --> BH(( ))
    BH --> BI{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    BI -- Kyllä --> BJ(( ))
    BI -- Ei --> BK{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    BK -- Kyllä --> BL(( ))
    BK -- Ei --> BM{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    BM -- Kyllä --> BN(( ))
    BM -- Ei --> BO(( ))
    BO --> BP[Aloite saapuu kirjaamoon]
    BP -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> BQ[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    BQ --> BR{Aihetta toimenpiteisiin?}
    BR -- Kyllä --> BS[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    BR -- Ei --> BT((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    BS --> BU[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    BU --> BV{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    BV -- Kyllä --> BW(( ))
    BV -- Ei --> BX(( ))
    BX --> BY{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    BY -- Kyllä --> BZ(( ))
    BY -- Ei --> BB1{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    BB1 -- Kyllä --> BC1(( ))
    BB1 -- Ei --> BB2{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    BB2 -- Kyllä --> BD1(( ))
    BB2 -- Ei --> BE1(( ))
    BE1 --> BF1[Aloite saapuu kirjaamoon]
    BF1 -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> BG1[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    BG1 --> BH1{Aihetta toimenpiteisiin?}
    BH1 -- Kyllä --> BI1[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    BH1 -- Ei --> BJ1((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    BI1 --> BJ2[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    BJ2 --> BK1{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    BK1 -- Kyllä --> BL1(( ))
    BK1 -- Ei --> BL2(( ))
    BL2 --> BM1{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    BM1 -- Kyllä --> BN1(( ))
    BM1 -- Ei --> BN2{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    BN2 -- Kyllä --> BO1(( ))
    BN2 -- Ei --> BN3{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    BN3 -- Kyllä --> BP1(( ))
    BN3 -- Ei --> BP2(( ))
    BP2 --> BQ1[Aloite saapuu kirjaamoon]
    BQ1 -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> BR1[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    BR1 --> BS1{Aihetta toimenpiteisiin?}
    BS1 -- Kyllä --> BT1[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    BS1 -- Ei --> BU1((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    BT1 --> BV1[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    BV1 --> BV2{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    BV2 -- Kyllä --> BW1(( ))
    BV2 -- Ei --> BW2(( ))
    BW2 --> BX1{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    BX1 -- Kyllä --> BY1(( ))
    BX1 -- Ei --> BY2{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    BY2 -- Kyllä --> BZ1(( ))
    BY2 -- Ei --> BY3{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    BY3 -- Kyllä --> BA1(( ))
    BY3 -- Ei --> BA2(( ))
    BA2 --> BC1[Aloite saapuu kirjaamoon]
    BC1 -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> BD1[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    BD1 --> BE1{Aihetta toimenpiteisiin?}
    BE1 -- Kyllä --> BF1[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    BE1 -- Ei --> BG1((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    BF1 --> BH1[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    BH1 --> BI1{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    BI1 -- Kyllä --> BJ1(( ))
    BI1 -- Ei --> BJ2(( ))
    BJ2 --> BK1{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    BK1 -- Kyllä --> BL1(( ))
    BK1 -- Ei --> BK2{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    BK2 -- Kyllä --> BM1(( ))
    BK2 -- Ei --> BK3{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    BK3 -- Kyllä --> BN1(( ))
    BK3 -- Ei --> BN2(( ))
    BN2 --> BO1[Aloite saapuu kirjaamoon]
    BO1 -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> BP1[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    BP1 --> BQ1{Aihetta toimenpiteisiin?}
    BQ1 -- Kyllä --> BR1[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    BQ1 -- Ei --> BS1((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    BR1 --> BU1[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    BU1 --> BV1{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    BV1 -- Kyllä --> BW1(( ))
    BV1 -- Ei --> BW2(( ))
    BW2 --> BX1{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    BX1 -- Kyllä --> BY1(( ))
    BX1 -- Ei --> BY2{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    BY2 -- Kyllä --> BZ1(( ))
    BY2 -- Ei --> BY3{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    BY3 -- Kyllä --> BA1(( ))
    BY3 -- Ei --> BA2(( ))
    BA2 --> BC1[Aloite saapuu kirjaamoon]
    BC1 -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> BD1[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    BD1 --> BE1{Aihetta toimenpiteisiin?}
    BE1 -- Kyllä --> BF1[Viranhaltija toimeenpanee aloitteessa ehdotetut toimet]
    BE1 -- Ei --> BG1((Valituskelpoinen viranhaltijapäätös 1))
    BF1 --> BH1[Kerran vuodessa ilmoitus valtuustolle sen toimialaan kuuluvista aloitteista ja niiden aiheuttamat toimenpiteet]
    BH1 --> BI1{Onko aloite loppuun käsitelty?}
    BI1 -- Kyllä --> BJ1(( ))
    BI1 -- Ei --> BJ2(( ))
    BJ2 --> BK1{Valituskelpoinen hallintopäätös 1}
    BK1 -- Kyllä --> BL1(( ))
    BK1 -- Ei --> BK2{Valituskelpoinen hallintopäätös 2}
    BK2 -- Kyllä --> BM1(( ))
    BK2 -- Ei --> BK3{Valituskelpoinen hallintopäätös 3}
    BK3 -- Kyllä --> BN1(( ))
    BK3 -- Ei --> BN2(( ))
    BN2 --> BO1[Aloite saapuu kirjaamoon]
    BO1 -- Aloite kirjaus ja diaarinumero --> BP1[Aloite kirjaus ja diaarinumero]
    BP1 --> BQ1{Aihetta toimenpiteisiin?}
    BQ1 -- Kyllä --
```


Liite 5. Kaavio: Kuntalaisaloitetta koskevan kunnallisvalituksen käsittely



Liite 6. Päätös: Oulun tekninen keskus, vastaus kuntalaisaloitteeseen



Oulun kaupunki
Tekninen keskus,
Katu- ja viherpalvelut
Kaupungininsinööri

Päätös

297 §

Päivämäärä
1.7.2011

Dnro
OUKA: 1380 /01/2011

ASIANOSAINEN/ ASIA	Vastaus aloitteeseen Oulun keskustan liikenteen kehittäminen
VIITE	Aloite 17.1.2011
PÄÄTÖS/PERUSTELUT	<p>Kaupunginvaltuusto on päättänyt keskustan pysäköintiratkaisun kehittämisestä keskitetyn mallin pohjalta. Lisäksi kaupunginvaltuusto on hyväksynyt matkakeskuksen asemakaavan.</p> <p>Lemminkäinen Oy on saanut rakennusluvan matkakeskushankkeelle, jossa myös rautatien alikulkutunnelia jatketaan Postiaukiolle.</p> <p>Asemakaavamuutosten käynnistäminen lähtee yleensä kiinteistön/korttelien omistajien kautta. Hallituskadun varren kortteleissa on ollut viime aikoina erittäin vähäistä kiinnostusta esitetyn kaltaisten asemakaavamuutoshankkeiden käynnistämiseen.</p> <p>Aloitteessa esitetyt kustannukset hankkeen laajennuksen osalta ovat selkeästi alimitoitettut. Varsinaisen raportin kustannuksetkin ovat raportin selvitysajalta laskettuja ja ovat selkeästi alimitattaiset.</p> <p>Eteläinen alikulku on jo laajennettu.</p> <p>Pohjoisen alikulun laajentaminen liittyy siihen tosiseikkaan, että rata-silta on vanha ja se tulee valtion tietyssä aikataulussa korjata. Lisäksi alikulku on tällä hetkellä ruuhkaisin piste katuverkossa. Aloitteessa esitetyn suunnitelman mukainen ongelma on siinä, että kolme väylää keskustaan/keskustasta purkautuvat kaikki samoista kahdesta pisteestä, jotka ovat jo nyt ongelmallisia (Ratakadun liittyminen Kajaaninkatuun ja Kainuuntiehen).</p> <p>Joukkoliikenteen osalta on määritelty palvelutaso, jota pyritään toteuttamaan kun siirtymäajan sopimukset nykyisen liikennöitsijän kanssa päättyvät.</p> <p>Esitettyjen selvitys- ja asemakaavojen muutostyön käynnistäminen ei ole perusteltua.</p>
ALLEKIRJOITUKSET	<p>Päätöksen tekijä Päätösluettelon pitäjä</p> <p><i>Tapio Siikaluoma</i> <i>Raija Rajaniemi</i> Tapio Siikaluoma Raija Rajaniemi vs. kaupungininsinööri hallintoassistentti</p>
OIKAISUVAATIMUS- VIRANOMAINEN	Tähän päätökseen ei ole oikaisuvaatimusoikeutta.
ILMOITUS OTTO- OIKEUTETULLE VIRANOMAISELLE	Kaupunginhallitus, kaupunginhallituksen pj., kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja Timo Kenakkala, tekninen lautakunta, teknisen lautakunnan pj., teknisen keskuksen johtaja
TIEDOKSI ANTAMINEN/ NÄHTÄVILLÄ	Henri Löthman, Tuirantie 13 A 25, 90500 Oulu
LÄHETETTY <u>4.7.11</u>	Tekninen keskus/Erkki Martikainen, Jukka Talvi, Jorma Heikkinen, Minna Soininen, Tapio Siikaluoma, Ari Haapalainen, Matti Karhula, Matti Matinheikki

Liite 7. Päätös: Oulun tekninen lautakunta, vastaus oikaisuvaatimukseen

Oulun keskustan liikenteen kehittäminen, vastaus Henri Löthmanin kuntalaisaloitteesta annetusta vastauksesta jätettyyn oikaisuvaatimukseen; **liite**

Dno OUKA: 1380 /01/2011

Tekninen keskus/Tapio Siikaluoma selostus 30.9.2011:

Henri Löthman on tehnyt 17.1.2011 kuntalaisaloitteen, joka koskee keskustan saavutettavuuden parantamista, joukkoliikenteen kehittämistä ja liikennemuutosten vähentämistä.

Aloitteeseen on vastattu kaupungininsinöörin päätöksellä 1.7.2011 § 297. Kaupungininsinöörin vastauksessa on viitattu mm. kaupunginvaltuuston tekemään päätökseen keskustan kehittämisestä sekä joukkoliikenteen jo määrättyyn palvelutasoon, jota pyritään toteuttamaan kun siirtymäajan sopimukset päättyvät. Vastauksessa todetaan, että aloitteessa esitettyjen selvitys- ja asemakaavojen muutostöiden käynnistäminen ei ole perusteltua.

Henri Löthman on tehnyt kaupungininsinöörin päätöksestä oikaisuvaatimuksen 29.7.2011.

Korkein hallinto-oikeus on antanut päätöksen 15.4.2008/777 KHO:2008:24, joka koskee tilannetta jossa kunnan viranomaisen oli päättänyt olla ryhtymättä toimenpiteisiin kuntalaisen aloitteen johdosta. KHO:n päätöksen mukaan viranomaisen ratkaisusta ei saanut tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

KHO:n päätöksen perusteluihin viitaten:

Kuntalain 28 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettujen toimenpiteiden. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettujen toimenpiteiden.

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kuntalaisaloitteeseen 17.1.2011 annetussa vastauksessa (kaupungininsinöörin päätös 1.7.2011 § 297) on ilmoitettu, että aloitteen johdosta ei ryhdytä toimenpiteisiin. Vaikka kuntalaisella on kuntalakiin perustuva oikeus aloitteen tekemiseen kunnan toimintaa koskevissa asioissa, kannanotto olla ryhtymättä enempään toimenpiteisiin on kuitenkin asiasisällöltään rinnastettavissa kunta-

lain 91 §:ssä tarkoitettuun vain valmistelua koskevaan päätöseen.

Valmistelua koskeva päätös ei sisällä sellaista ratkaisua, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen.

Oheismateriaali: Henri Löthmanin oikaisuvaatimus 29.7.2011

Päätösehdotus, kaupungininsinööri Jaakko Ylinampa:

Tekninen lautakunta jättää Henri Löthmanin oikaisuvaatimuksen 29.7.2011 tutkimatta.

Teknisen lautakunnan päätös 11.10.2011 § 478:

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Ote; Löthman Henri

Liite 8. Päätös: Oulun hallinto-oikeus, vastaus kunnallisvalitukseen

Oulun hallinto-oikeuden päätös

1 (3)

Antopäivä
24.8.2012
Päätösnumero
12/0360/2
Diaarinumero
01081/11/2299

Asia Kunnallisvalitus

Muutoksenhakija Henri Löthman
Tuirantie 13 A 25
90500 OULU

Päätös, johon on haettu muutosta

Viranomaisen ja päätöksen päivämäärä Oulun tekninen lautakunta 11.10.2011

Löthman on tehnyt kuntalain 28 §:n 1 momentin mukaisen aloitteen, joka on koskenut keskustan saavutettavuuden parantamista, joukkoliikenteen kehittämistä ja liikenneuuhkien vähentämistä.

Vs. kaupungininsinööri on aloitteeseen päätöksellään 1.7.2011 antamassa vastauksessa todennut, että aloitteessa esitettyjen selvitys- ja asemakaavojen muutostöiden käynnistäminen ei ole perusteltua. Vastauksessa on viitattu muun muassa kaupunginvaltuuston tekemään päätökseen keskustan kehittämisestä sekä joukkoliikenteen jo määriteltyyn palvelutasoon, jota pyritään toteuttamaan siirtymäajan sopimusten päätyttyä.

Tekninen lautakunta on jättänyt Löthmanin vs. kaupungininsinöörin päätöksensä tekemän oikaisuvaatimuksen tutkimatta.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksestaan tarkemmin ilmenevillä perusteilla Löthman on vaatinut päätösten kumoamista ja asian palauttamista kaupungin tekniseen keskukseseen uudelleen käsiteltäväksi.

Lausunnot ja selitykset

Tekninen lautakunta on antanut lausunnon, johon **Löthman** on vastannut.

Osoite
Isokatu 4, PL 189
90101 OULU

Puhelinvaihte
029 56 42800

Telekopio
029 56 42841

Sähköposti
oulu.hao@oikeus.fi

Hallinto-oikeuden ratkaisu ja perustelut

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kaupungininsinööri on Löthmanin aloitteeseen 1.7.2011 antamallaan päätöksellä todennut, ettei aloitteen johdosta ryhdytä toimenpiteisiin. Löthmanin aloitteessa ei ole kysymys hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan, vaan hän on tehnyt sen kunnan asukkaana. Vaikka kuntalaisella on kuntalakiin perustuva oikeus aloitteen tekemiseen kunnan toimintaa koskeissa asioissa, kaupungininsinöörin kannanotto olla ryhtymättä enempään toimenpiteisiin on kuitenkin tällaisessa asiassa asiasisällöltään rinnastettavissa kuntalain 91 §:ssä tarkoitettuun vain valmistelua koskevaan päätökseen. Tuollainen päätös ei sisällä sellaista ratkaisua, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen. Teknisen lautakunnan on siten mainitulla perusteella tullut jättää Löthmanin oikaisuvaatimus tutkimatta.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainittu ja
hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (HaO 00.33 K).



Esittelijä

Kaarina Kempainen
Kaarina Kempainen

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Aino Oksala, Martti Raunio ja Tuula Vilenius.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	<u>muutoksenhakijalle saantitodistuksin</u>
Jäljennös maksutta	Oulun tekninen lautakunta
	Päätöksestä on julkaistava ilmoitus kunnan ilmoitustaululla.

Oikeudenkäyntimaksu 90 euroa

Maksun peruste	Maksu perustuu tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annettuun lakiin.
Maksun oikaiseminen	Maksuvelvollinen, joka katsoo, että maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä päätöksen esittelijältä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä.

Liite hallinto-oikeuden päätökseen

Valitusosoitus

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin ilmoitus päätöksestä on julkaistu kunnan, kuntayhtymän tai asianomaisten kuntien ilmoitustaululla.

Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä. Jos tiedoksianto viranomaiselle on toimitettu tavallisena tiedoksiantona postitse kirjeellä, asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kirjeen saapumispäivänä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava valitusviranomaiselle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin ja mitä muutoksia päätökseen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä toimitettavan valituskirjelmän osalta allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai julkinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:
PL 180
00131 HELSINKI

Käyntiosoite:
Fabianinkatu 15
00130 HELSINKI

Faksi: 029 56 40382
Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

HaO 00.33 K

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ
PERITTÄVÄ OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 226 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Mikäli korkein hallinto-oikeus ei valituslupa-asiassa myönnä valituslupaa, oikeudenkäyntimaksu on 113 euroa.

Oikeudenkäyntimaksua ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritä sosiaaliasioissa, julkisoikeudellista palvelussuhdetta koskevissa asioissa, vaaleja koskevissa asioissa eikä muissakaan asioissa, jotka on laissa säädetty maksuttomiksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä myöskään, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa veroa tai julkista maksua koskevaa hallinto-oikeuden päätöstä muutoksenhakijan eduksi tai jos muutoksenhakija on asianmukaisesti todistettu varattomaksi ja asia koskee hänen etuaan tai oikeuttaan.

Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista 3 §

Ilmoitus oikeudenkäyntimaksusta 01.02

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (5)
15.4.2008
Taltionumero
777
Diaarinumero
1780/1/07
Vuosikirja

Asia Kunnallisasiaa koskeva valitus

Valittaja Klaus Andersson, Porvoo

Päätös, josta valitetaan

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 13.4.2007 nro 07/0428/2

Asian aikaisempi käsittely

Porvoon sivistyslautakunnan kulttuuri- ja vapaa-aikajaosto ei 2.2.2006 tekemällään päätöksellä ole katsonut aiheelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin. Anderssonin aloitteen johdosta, jonka mukaan osa Porvoon museoyhdistykselle vuosittain annetusta toiminta-avustuksesta luovutetaan perustettavana, Adolf Neoviuksen nimeä kantavaan rahastoon. Jaosto on antanut Porvoon museon lausunnon vastauksena aloitteeseen.

Porvoon sivistyslautakunta on 21.3.2006 hylännyt Anderssonin oikaisuvaatimuksen.

Käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuden ratkaisu

Andersson on valituksessaan hallinto-oikeudessa vaatinut, että sivistyslautakunnan päätös kumotaan ja aloite käsitellään uudelleen ja se toteutetaan.

Sivistyslautakunnan alaisuudessa toimivalla kulttuuri- ja vapaa-aikajaostolla ei ollut oikeutta tehdä päätöstä aloitteen johdosta, sillä aloite koski sivistystoimen johtosäännön mukaan sivistyslautakunnalle kuuluvaa asiaa. Kulttuuri- ja vapaa-aikajaosto on siten ylittänyt toimivaltansa.

Asiaa oli valmisteltu pyytämällä lausunto Porvoon museolta, jonka avustamista aloite koskee. Lausunnon on allekirjoittanut museonjohtaja, joka olisi todennäköisesti ollut esteellinen käsittelemään asiaa kokouksessa. Päätöksenteko on siis perustunut esteellisen henkilön lausuntoon.

Kulttuuri- ja vapaa-aikajaostolla ei ole ollut riittävästi tietoa aloitteesta päätöksentekoaan varten. Päätös on perustunut puutteelliseen ja harhaanjohtavaan valmisteluun. Päätöstä ei ole perusteltu, vaan ratkaisu on perustunut esteellisen henkilön lausuntoon.

Kunnan asukkaalla on kuntalain 28 §:n mukaisesti oikeus tehdä kunnalle aloitteita. Kunnalla on näin ollen velvollisuus käsitellä sille tehdyt aloitteet hyvän hallinnon mukaisesti.

Sivistyslautakunta on antamassaan selityksessä todennut, että Porvoon kaupungin sivistystoimen johtosäännön mukaan sivistyslautakunta vahvistaa avustusperusteet ja jaosto päättää avustuksista näiden perusteiden mukaisesti. Porvoon museo ei ole ollut esteellinen antamaan lausuntoa. Kysymys on ollut selvityksen hankkimisesta siltä, jota asia koskee. Kulttuuri- ja vapaa-aikajaosto on päätöksessään todennut, että se ei katso aiheelliseksi jakaa eri tarkoituksiin Porvoon museoyhdistykselle vuosittain annettua toiminta-avustusta. Lisäksi päätöksessä on viitattu Porvoon museon lausuntoon, joten päätös on riittävästi perusteltu. Aloitteessa on ollut kysymys kulttuuri- ja vapaa-aikajaoston harkintavaltaan kuuluvasta asiasta.

Andersson on antanut vastaselityksen.

Helsingin hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään 13.4.2007 siitä ilmenevin perusteluin hylännyt Anderssonin valituksen.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Andersson on valituksessaan siitä ilmenevin perustein vaatinut, että hallinto-oikeuden ja sivistyslautakunnan päätökset kumotaan ja hänen tekemänsä aloite käsitellään uudelleen. Lisäksi Andersson on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

Porvoon sivistyslautakunta on antanut valituksen johdosta selityksen.

Anderssonille on varattu tilaisuus selityksen antamiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asian. Helsingin hallinto-oikeuden ja Porvoon sivistyslautakunnan päätökset kumotaan ja poistetaan. Anderssonin valitusta ei tutkita. Kulttuuri- ja vapaa-aikajaoston päätökseen liitetty oikaisuvaatimusohje poistetaan.

2. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

Perustelut

1. Kuntalain 28 §:n 1 momentin mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Porvoon sivistyslautakunnan kulttuuri- ja vapaa-aikajaosto on 2.2.2006 tekemällään päätöksellä ilmoittanut kuntalain 28 §:n 1 momentin mukaisen aloitteen tehneelle Anderssonille, että hänen aloitteensa johdosta ei ryhdytä toimenpiteisiin. Vaikka kuntalaisella on kuntalakiin perustuva oikeus aloitteen tekemiseen kunnan toimintaa koskevissa asioissa, toimielimen kannanotto olla ryhtymättä enempiin toimenpiteisiin on kuitenkin asiasisällöltään rinnastettavissa kuntalain 91 §:ssä tarkoitettuun vain valmistelua koskevaan päätökseen. Tuollainen päätös ei sisällä sellaista ratkaisua, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen.

Sivistyslautakunnan olisi näin ollen tullut jättää Anderssonin oikaisuvaatimus tutkimatta ja hallinto-oikeuden olisi tullut jättää hänen valituksensa tutkimatta. Tämän vuoksi kulttuuri- ja vapaa-aikajaoston päätökseen liitetty oikaisuvaatimusohje on poistettava ja sivistyslautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset kumottava ja poistettava sekä Anderssonin sivistyslautakunnan päätöksestä tekemä kunnallisvalitus jätettävä tutkimatta.

2. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Anderssonille ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori

Marjatta Kaján

Kari Kuusiniemi (t)

Tuula Pynnä

Hannu Ranta

Asian esittelijä,
vanhempi hallintosihteeri Anneli Tulikallio

JAKELU	Päätös	Klaus Andersson, maksutta
	Jäljennös	Helsingin hallinto-oikeus
		Porvoon sivistyslautakunta
		Porvoon sivistyslautakunnan kulttuuri- ja vapaa-aikajaosto